

**Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen
der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform
Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis
zum Bundesrat**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 9. Juni 1997

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

wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Juni 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Couchepin

1 Einleitung

Der Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der eidgenössischen Räte vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III 245) befasst sich mit der Organisation und den Verfahren der Bundesversammlung sowie mit dem Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat.

Der Bundesrat klammerte die Parlamentsreform und die Frage des Verhältnisses von Parlament und Regierung in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung in Absprache mit den beiden SPK aus (BBl 1997 I 33). Nach der Arbeitsteilung, die zwischen den SPK und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vereinbart wurde, beschränkte sich die bundesrätliche Botschaft in diesen beiden Bereichen auf die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts. Die SPK ihrerseits arbeiteten auf der Grundlage des bundesrätlichen Entwurfs für eine nachgeführte Bundesverfassung weitergehende Reformvorschläge aus. Mit dem vorliegenden Zusatzbericht haben sie diese der Bundesversammlung unterbreitet.

Mit Schreiben vom 14. März 1997 haben die SPK den Bundesrat eingeladen, zum Zusatzbericht Stellung zu nehmen. Der Bundesrat nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr. Bevor er sich zu den einzelnen Vorschlägen der SPK äussert, möchte er einige grundsätzliche Bemerkungen zur Reform der Staatsleitung vorausschicken. Namentlich informiert der Bundesrat näher über seinen Entscheid, ein separates Reformpaket in die Wege zu leiten. Er äussert sich auch zu den Konsequenzen, die sich aus diesem Konzeptentscheid für das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit den Vorschlägen der SPK ergeben.

2 Staatsleitungsreform

21 Parlament, Regierung und ihr Zusammenwirken

Wenn die Schweiz in der Lage sein soll, die auf sie zukommenden Herausforderungen mit angemessenen Institutionen zu meistern, ist die Gestaltung der Staatsleitung insgesamt von entscheidender Bedeutung. Staatsleitende Organe sind in erster Linie das Parlament und die Regierung, die je eigenständige Beiträge zu Politikgestaltung leisten. Sie nehmen ihre Aufgaben jedoch weitgehend in engster Koordination und Kooperation wahr. Die Reform der Institutionen ist deshalb aus einer Gesamtsicht anzugehen. Organisation und Verfahren der Bundesversammlung und des Bundesrates müssen parallel auf den bestmöglichen Stand gebracht werden. Die Reform der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung der beiden staatsleitenden Organe hat aus einer ganzheitlichen Betrachtungsweise zu erfolgen.

Der Bundesrat teilt grundsätzlich die im Zusatzbericht dargelegten Überlegungen der beiden SPK, dass eine zeitgemässe Ausgestaltung der Gewaltenteilung einerseits eine bestmögliche Kooperation der Gewalten zum Ziel haben muss, andererseits aber eine klare Aufgabenteilung und Zuweisung der Verantwortlichkeiten erfordert. Von vorrangiger Bedeutung ist somit die Gestaltung der Zusammenarbeit der Gewalten. Das Ziel institutioneller Reformen kann es demnach nicht nur sein, einzig die Defizite des Parlaments bei der Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeiten abzubauen, wie die SPK dies mit ihrem Zusatzbericht anstreben (BBl 1997 III

255). Die Vorschläge der SPK orientieren sich in erster Linie an den Vorstellungen und Bedürfnissen des Parlaments. Es ist denn auch eine gewisse Tendenz ersichtlich, die parlamentarischen Kompetenzen zulasten des Bundesrates und seiner Handlungsfreiheit auszubauen¹⁾. Die Verantwortungen werden aber erheblich verwischt, statt geklärt. Mit den Vorschlägen der SPK würde die Ausgeglichenheit unter den Gewalten einschneidend gestört. Um die notwendige Kohärenz und ein Gleichgewicht der Gewalten zu erhalten, müssen die politischen Institutionen ganzheitlich überprüft und reformiert werden.

Der Bundesrat ist bereit, mit dem Parlament den Dialog über das geeignete Zusammenwirken der beiden Gewalten zu führen. Das richtige Verfahren für die Gestaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Gewalten ist nach Auffassung des Bundesrates ein umfassendes Reformpaket Staatsleitung.

22 Bildung eines Reformpakets Staatsleitung

Der Bundesrat hat am 16. April 1997 beschlossen, im Rahmen der Verfassungsreform die Arbeiten für ein Reformpaket Staatsleitung an die Hand zu nehmen, im Sinne des bundesrätlichen Konzepts der Verfassungsreform als offener Prozess. Das Reformpaket soll die auf Verfassungsstufe zu regelnden Fragen der Organisation und der Entscheidungsverfahren der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie das Verhältnis des Parlaments zur Regierung, insbesondere in den Bereichen der politischen Steuerung, Gesetzgebung, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht umfassen. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe Staatsleitungsreform ist beauftragt, die Entscheidungsgrundlagen für das Reformpaket Staatsleitung bereitzustellen.

Der Bundesrat beabsichtigt, die Botschaft zum Reformpaket Staatsleitung dem Parlament in Ergänzung des Legislaturprogramms noch in der laufenden Legislatur zu unterbreiten. Ende 1997 wird der Bundesrat über die grossen Linien der Ausgestaltung des Reformpakets Staatsleitung beschliessen. In der zweiten Hälfte 1998 soll das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Die Verabschiedung der Botschaft ist bei guter Aufnahme der Vorschläge in der Vernehmlassung bis zum Sommer 1999, spätestens aber für den Herbst 1999 vorgesehen.

Dieser Vorgehensentscheid entspricht weitgehend auch den Forderungen in parlamentarischen Vorstössen, die in den vergangenen Monaten zum Themenkreis der Staatsleitung eingereicht worden sind²⁾. Anlässlich eines Gesprächs vom 29. April 1997 zwischen Vertretern des Parlaments³⁾ und des Bundesrates ist das Vorgehen besprochen und der Zeitplan bereinigt worden. Nachdem der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 16. April 1997 seinen festen Willen bekundet hat, die Reformarbeiten koordiniert an die Hand zu nehmen und zu beschleunigen, konnte bezüglich

¹⁾ Besonders sichtbar wird diese Tendenz im Bereich der Aussenpolitik und bei den Vorschlägen zu Artikel 161 (Weitere Aufgaben und Befugnisse).

²⁾ 97.0409 Parlamentarische Initiative Rhinow, Staatsleitungsreform; 97.3029 Motion Bonny, Stellung und Kompetenzen des Bundespräsidenten; 97.3188 Motion Staatspolitische Kommission NR (96.422), Regierungsreform bis Ende 1998.

³⁾ Präsidenten/in der beiden Staatspolitischen Kommissionen und der beiden Verfassungskommissionen.

des Vorgehens weitgehend Einigkeit hergestellt werden⁴⁾. Im übrigen ist den parlamentarischen Gremien eine enge Zusammenarbeit angeboten worden, sobald der Bundesrat seine Grundsatzentscheidung gefällt haben wird.

23 Gegenstand des Reformpakets Staatsleitung

Das Reformpaket Staatsleitung soll die drei Bereiche Parlamentsreform, Regierungsreform sowie das Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat umfassen.

1992 entschied der Bundesrat, die *Regierungsreform* in zwei Phasen anzugehen. Eine erste Phase der Regierungsreform (Reform 1993) sollte im Rahmen der geltenden Bundesverfassung realisiert werden. Die zweite Phase, die auch die Verfassungsebene betreffen würde, sollte erst gestützt auf die aus der ersten Phase gewonnenen Erfahrungen in Angriff genommen werden. Im Juni 1996 verwarf das Volk eine erste Vorlage für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), welches die Einführung von Staatssekretärinnen oder Staatssekretären vorsah. Nachdem das Parlament im März 1997 eine überarbeitete Fassung des RVOG verabschiedet hat und die Umsetzung der Reform 1993 nun angelaufen ist, hat der Bundesrat am 16. April 1997 beschlossen, die zweite Phase der Regierungsreform unverzüglich an die Hand zu nehmen. Er hat die interdepartementale Arbeitsgruppe Staatsleitungsreform beauftragt, Vorschläge für Änderungen bei der Regierung auszuarbeiten, die sich grundsätzlich im Rahmen des heutigen Kollegialsystems bewegen. Sie wird sich in erster Linie auf zentrale Punkte wie die Stärkung des Bundespräsidiums, allenfalls verbunden mit einer Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates, konzentrieren. Hingegen geht es nicht darum, die Grundsatzdiskussion über einen eigentlichen Systemwechsel wieder aufzunehmen. Die Modelle eines parlamentarischen Regierungssystems und eines präsidentiellen Regierungssystems wurden bereits 1993 ausgeschlossen (BBJ 1993 III 1026 ff.).

Der Bereich *Parlamentsreform* betrifft das Parlamentsrecht, d. h. die Organisation und die Verfahren der Bundesversammlung. Hier ist in erster Linie von den entsprechenden Vorschlägen im vorliegenden Zusatzbericht der SPK auszugehen.

Im Bereich *Verhältnis zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat* liegen ebenfalls Vorschläge der SPK vor. Für den Bundesrat steht das grundsätzliche Anliegen im Vordergrund, ein Gleichgewicht der Gewalten zu erhalten, das effektive Leistungsvermögen jeder Gewalt optimal einzusetzen und durch funktionsgerechtes Zusammenwirken die hinreichende Leitung des Staates zu gewährleisten. Dies setzt namentlich eine klare Zuweisung der Aufgaben voraus. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung dürfen insbesondere nicht verwischt und die Kooperation soll angemessen sichergestellt werden.

⁴⁾ Es bleibt eine gewisse Differenz zu 96.3188 Motion Staatspolitische Kommission NR (96.422), Regierungsreform bis Ende 1998 in bezug auf den Zeitplan (Verabschiedung der Botschaft noch im Jahre 1998), die Bezeichnung und den Inhalt des Reformpakets. In diesem Sinn hat sich der Bundesrat am 21. Mai 1997 bereit erklärt, die Motion entgegenzunehmen und sie noch in dieser Legislatur im Rahmen des Verfassungspakets Staatsleitungsreform zu realisieren.

Ebenso hat sich der Bundesrat am 14. Mai 1997 bereit erklärt, die Motion Bonny (97.3029, Stellung und Kompetenzen des Bundespräsidenten) entgegenzunehmen, ohne sich auf die in der Begründung enthaltenen Beispiele festzulegen.

Der Bundesrat behält sich vor, auch in bezug auf die beiden letztgenannten Bereiche allenfalls zusätzliche Vorschläge zu unterbreiten.

3 Weiteres Vorgehen im Zusammenhang mit den Vorschlägen der SPK

31 Konsequenzen des Reformpakets Staatsleitung

Der Entscheid, die auf Verfassungsstufe zu regelnden Fragen der Staatsleitung im Rahmen der Verfassungsreform zu einem eigenen Reformpaket zusammenzufassen, stellt einen zentralen Verfahrensentscheid dar. Dieser Konzeptentscheid hat insbesondere auch Folgen für das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit den Vorschlägen der SPK.

Wenn nun ein Reformpaket Staatsleitung gebildet wird, das die Organisation und die Entscheidungsverfahren der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie das Verhältnis des Parlaments zur Regierung, insbesondere in den Bereichen der politischen Steuerung, Gesetzgebung, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht, umfasst, ist es wenig kohärent, vorgängig einzelne Neuerungen im Rahmen der Nachführung in die Bundesverfassung aufzunehmen. Entsprechend sollten nun nicht gewisse konsensfähig erscheinende Reformpunkte, wie etwa die Streichung der Kantonsklausel für das Ständeratspräsidium, herausgegriffen und politisch heikle Fragen, wie die Kantonsklausel für den Bundesrat, vorläufig auf der Seite gelassen werden. Auch ist es nicht angezeigt, aus einzelnen Bereichen, die Teil des Reformpakets Staatsleitung bilden, Einzelaspekte bereits im Rahmen der Nachführung vorweg neu zu regeln. Dies gilt beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung für das Problem der Erlassformen. Gleiches trifft für die Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik zu. Es ist kaum sinnvoll, unter dem Titel der Nachführung eine Neugewichtung der Rolle des Parlaments vorzunehmen und gleichzeitig den gesamten Fragenkomplex in die Staatsleitungsreform aufzunehmen. Sodann betrifft namentlich der vorgeschlagene «Auftrag» aufs engste das Zusammenspiel der Gewalten. Eine Vorausnahme dieses neuen parlamentarischen Instruments, könnte das Gesamtpaket der Staatsleitungsreform einseitig präjudizieren. Nach Auffassung des Bundesrates müssen vielmehr sämtliche Verfassungsänderungen, welche die Staatsleitungsreform betreffen, gesamthaft betrachtet und im Rahmen des Reformpakets weiterbearbeitet werden.

32 Das Nachführungskonzept

Die SPK vertreten in ihrem Zusatzbericht die Ansicht, die Nachführung sei etwas weiter zu fassen als in der bundesrätlichen Vorlage. Sie schlagen vor, konsensfähige Neuerungen in den Bundesbeschluss A über eine nachgeführte Bundesverfassung aufzunehmen. Entscheidend sei, ob die Vorschläge im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Verfassungsreform «Opposition provozieren, die das ganze Objekt gefährden könnte». Dies gelte auch für Vorschläge, die eindeutig den Rahmen der Nachführung sprengen. Ein grösserer Teil der Vorschläge der SPK könne in diesem Sinn als Nachführung verstanden werden. Es genüge, wenn durch entsprechende Erläuterungen die nötige Transparenz hergestellt werde (BB1 1997 III 249).

Der Bundesrat lehnt ein solches Vorgehen ab. Nach seiner Auffassung besteht kein Grund dafür, die Prinzipien, die bei der Nachführung des Verfassungsrechts gene-

rell begleitend sind, im Bereich Organisation und Verfahren der Bundesversammlung und im Bereich Verhältnis des Parlaments zur Regierung fallen zu lassen. Eines dieser Prinzipien ist, dass materielle «Abrundungen» bei der Nachführung ebenso wenig Platz haben wie rechtspolitische Neuerungen, auch wenn sie noch so begrüßenswert sind. Etwas freier ist man lediglich dort, wo Konsens über die tatsächlich gelebte Verfassungswirklichkeit besteht (BB1 1997 I 117 f.). Diejenigen Vorschläge der SPK, die als eigentliche materielle Änderungen zu qualifizieren sind und damit über die Nachführung hinausgehen, sind deshalb nicht in den Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung zu integrieren. Der Begriff der Nachführung darf nicht jegliche Konturen verlieren, sonst wird das gewählte Konzept der Verfassungsreform grundsätzlich in Frage gestellt. Ob die Reformpunkte Opposition provozieren können oder nicht, kann somit nicht ausschlaggebend sein. Auch in anderen Bereichen sind konsensfähige Neuerungen denkbar; ein Abweichen vom bisherigen Konzept wäre deshalb unweigerlich mit der Gefahr des Überladens verbunden. Zudem besteht auch keine Gewähr dafür, dass momentan konsensfähige Lösungen nicht aus irgendeinem Grund schon bald wieder umstritten sind, sei es im Parlament selbst, sei es bei einer späteren Volksabstimmung. Im übrigen hat auch der Bundesrat darauf verzichtet, im Rahmen der Nachführung der Bestimmungen über den Bundesrat und die Bundesverwaltung allenfalls konsensfähige Neuerungen vorzuschlagen.

Die SPK halten dafür, dass ein grösserer Teil ihrer Anträge als sogenannte konsensfähige Neuerungen verstanden werden können. Um welche es sich im einzelnen handelt, lassen sie offen. Der Bundesrat nimmt in Ziffer 4 unten zu den beantragten Änderungen Stellung. Dabei wird namentlich aufgezeigt, welche Vorschläge rechtlich als Nachführung zu beurteilen und welche als Neuerungen zu qualifizieren sind. Einzelne Vorschläge werden vom Bundesrat abgelehnt oder bedürfen nach seinem Dafürhalten einer zusätzlichen Überprüfung. Würden auch Neuerungen in die Nachführung einbezogen, würde diese folglich erheblich mit zusätzlichen materiellen Diskussionen belastet.

Bei den weiteren Arbeiten sollte deshalb konsequent am bisherigen Konzept der Nachführung festgehalten werden. Die Vorschläge der SPK, die über die Nachführung hinausgehen, sind nicht nach «konsensfähigen Neuerungen» und «nicht konsensfähigen Neuerungen» zu unterscheiden, sondern zusammen im Rahmen des Reformpakets Staatsleitung weiterzubearbeiten.

33 Vorgehensvorschlag

Aus den in den Ziffern 31 und 32 dargelegten Gründen schlägt der Bundesrat im Zusammenhang mit den im Zusatzbericht der SPK enthaltenen Vorschlägen zum Verfassungsentwurf folgendes Vorgehen vor:

- Vorschläge, die als Nachführung von Verfassungsrecht zu qualifizieren sind, können grundsätzlich in den Bundesbeschluss A über eine nachgeführte Bundesverfassung integriert werden.
- Vorschläge, die rechtlich über die Nachführung des Verfassungsrechts hinausgehen, sind im Rahmen des Reformpakets Staatsleitung weiterzubearbeiten. Dies gilt auch für sogenannte «konsensfähige Neuerungen».
- Vorschläge, die grundsätzlich als Nachführung qualifiziert werden können, die jedoch unmittelbar den Gegenstand des Reformpakets Staatsleitung betreffen und aufgrund ihrer Querbezüge nur aus einer Gesamtsicht heraus sinnvoll einge-

bracht werden können, sind ebenfalls im Rahmen des Reformpakets weiterzube-
arbeiten.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Vorschlägen der Kommissionen

Nachfolgend äussert sich der Bundesrat zur rechtlichen Einordnung der einzelnen Vorschläge der SPK in die Verfassungsreform: welche Vorschläge sind als Nach-
führung und welche als Neuerung zu qualifizieren? Zudem wird der Bundesrat
auch eine kurze und vorläufige materielle Beurteilung der Vorschläge vornehmen.

Artikel 133 Wählbarkeit

Die SPK beantragen, in *Artikel 133 VE 96* das Erfordernis der Zugehörigkeit zum
«weltlichen Stand» zu streichen. In Artikel 75 der Bundesverfassung (BV) ist die-
ses Erfordernis ausdrücklich festgeschrieben. Der Änderungsvorschlag der SPK
stellt deshalb eigentlich eine *Neuerung* dar. Allerdings wäre auch eine Herabstu-
fung der Regelung auf die Gesetzesebene denkbar, was eine Realisierung im
Rahmen der Nachführung möglich machen würde (vgl. auch Art. 134). Aus der
Sicht des Bundesrates ist gegen diesen Vorschlag nichts einzuwenden. Damit
würde insbesondere auch Artikel 25 des UNO-Paktes II vom 16. Dezember 1966
(SR 0.103.2) Rechnung getragen, welcher einen diskriminierungsfreien Zugang zu
öffentlichen Ämtern gewährleistet.

Artikel 134 Unvereinbarkeiten

Die SPK beantragen, *Artikel 134 Absatz 3 VE 96*, der Artikel 77 und Artikel 108
Absatz 2 BV entspricht, zu streichen. Eine detaillierte Regelung der Unvereinbar-
keiten für Bedienstete des Bundes soll auf Gesetzesstufe erfolgen. Die Herabstu-
fung dieser Verfassungsbestimmung auf die Gesetzesebene ist als *Nachführung* zu
betrachten. Der Bundesrat kann diesem Vorschlag zustimmen.

Artikel 142 Sessionen

Die SPK schlagen zu *Artikel 142 Absatz 2 VE 96* vor, dass neben dem Bundesrat
und einem Viertel der Mitglieder des Nationalrates nicht mehr fünf Kantone, son-
dern ein Viertel der Mitglieder des Ständerates die Einberufung einer ausserordent-
lichen Session verlangen können. Nach Artikel 86 Absatz 2 BV steht dem Stände-
rat kein Einberufungsrecht zu. Insofern ist der Vorschlag als *Neuerung* zu qualifi-
zieren. Die Kantone haben von ihrem Einberufungsrecht noch nie Gebrauch
gemacht. In Anbetracht dieser Verfassungspraxis könnte ein Verzicht auf eine ent-
sprechende Bestimmung als *Nachführung* betrachtet werden. Die sprachliche Präzi-
sierung «Beide Räte» statt «Die Räte» ist im Rahmen der Nachführung möglich.
Aus der Sicht des Bundesrates bestehen keine Einwände gegen die vorgeschlagene
Gleichstellung der beiden Räte. Ein gleichzeitiger Verzicht auf die Nennung des
Einberufungsrechts der Kantone ist allerdings nicht zwingend.

Artikel 143 Vorsitz

Die SPK schlagen bei *Artikel 143 Absatz 1 VE 96* eine Ergänzung vor, wonach
jeder Rat eine zweite Vizepräsidentin oder einen zweiten Vizepräsidenten wählt.
Zudem soll Artikel 143 Absatz 2 gestrichen und damit die für das Ständeratspräsi-
dium vorgesehene Kantonsklausel abgeschafft werden. Beide Vorschläge stellen
Änderungen von geschriebenem Verfassungsrecht (Art. 82 BV) und damit *Neuerun-*

gen dar. Aus der Sicht des Bundesrates bestehen keine materiellen Einwände gegen diese Vorschläge, welche die Organisation des Parlaments betreffen.

Artikel 144 Parlamentarische Kommissionen

Zu Artikel 144 VE 96 wird ein neuer Absatz 3 vorgeschlagen, wonach das Gesetz einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an parlamentarische Kommissionen übertragen kann. Im geltenden Verfassungsrecht findet sich keine Grundlage für ein solches Gesetz. Der Vorschlag der SPK würde somit zu einer *Neuerung* führen. Aus der Sicht des Bundesrates bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Entscheidend wird allerdings sein, welche konkreten Befugnisse Kommissionen übertragen werden sollen. Die damit bezweckte Entlastung der Plenumsdebatten würde zweifellos auch für den Bundesrat zu einer Entlastung führen.

Artikel 146 Parlamentsdienste

Artikel 146 VE 96 führt Artikel 105 Absatz 1 BV nach. Die Bestimmung sieht vor, dass die Parlamentsdienste administrativ der Bundeskanzlei und der Aufsicht des Bundesrates zugeordnet sind. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Parlamentsdienste von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig und allein der Bundesversammlung verantwortlich. Die SPK beantragen eine Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei. Der Vorschlag sieht eine Änderung des geschriebenen Verfassungsrechts wie auch der Praxis vor und ist somit als *Neuerung* zu betrachten. Materiell kann sich der Bundesrat mit dem Vorschlag einverstanden erklären. Die Bundeskanzlei und der Bundesrat nehmen die administrativen Befugnisse nur noch sehr zurückhaltend wahr. Die Koordinationsrolle der Bundeskanzlei zwischen Bundesversammlung und Bundesrat würde durch eine Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei nicht in Frage gestellt (vgl. Ausführungen zu Art. 167).

Darüber hinaus schlagen die SPK eine Ergänzung von Artikel 146 VE 96 vor: In der Verfassung soll verankert werden, dass die Bundesversammlung Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann. Die SPK führen im Zusatzbericht dazu aus, dass die bewährte Zusammenarbeit mit verschiedenen Bundesämtern im vorwiegend technisch-administrativen Dienstleistungsbereich beibehalten werden soll (Amt für Bundesbauten, Bundesarchiv, Personalamt, Bundesanwaltschaft usw.). Auch soll es weiterhin möglich bleiben, dass im Gesetzgebungsverfahren auf dem Wege der parlamentarischen Initiative die Bundesverwaltung zur Mitwirkung beigezogen werden kann (Art. 21^{quater} Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz; GVG, SR 171.11). In diesem Sinne kann der Vorschlag als *Nachführung* qualifiziert werden. Wie im Zusatzbericht zu Recht festgehalten wird, liegen die Grenzen dieser Beanspruchung dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung beeinträchtigt würden. Problematisch wäre es etwa, wenn bei der Vorberatung von parlamentarischen Initiativen vermehrt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung beigezogen würden. Die SPK beurteilen die Praxis der Zusammenarbeit als «weitgehend konfliktfrei». Der Bundesrat ist bereit, die bisherige Praxis fortzuführen, unabhängig von der administrativen Zuordnung der Parlamentsdienste. Hingegen erachtet er es als unausgewogen, dass in der Verfassung einseitig nur der Anspruch des Parlaments verankert werden soll. Wenn überhaupt müssten auch die Grenzen dieser Beanspruchung festgehalten werden. Der Bundesrat hält allerdings eine Regelung dieser Zusammenarbeit, insbesondere was die technisch-administrativen Dienstleistungen anbelangt, nicht für verfassungswürdig.

Artikel 146a Ombudsstelle

Die SPK schlagen mit Artikel 146a eine neue Verfassungsbestimmung vor, die festhält, dass das Gesetz eine Ombudsstelle vorsehen kann. Ein Ombudsgesetz kann auch ohne spezifische Verfassungsbestimmung erlassen werden (gestützt auf Art. 85 Ziff. 1, 3 und 4 BV). Beim Vorschlag eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für eine Ombudsstelle zu schaffen, handelt es sich folglich um einen *Grenzfall*, eine Qualifizierung als *Nachführung* ist nicht ausgeschlossen. Die Schaffung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage ist jedoch unnötig. Wenn der erforderliche politische Wille vorhanden ist, kann diese neue Institution auf Gesetzesstufe realisiert werden. Die Einführung einer Ombudsstelle ist allerdings aus staats- und vor allem aus finanzpolitischen Gründen von der Bundesversammlung bei früheren Gelegenheiten kontrovers beurteilt worden. Der Bundesrat hat ebenfalls aus finanziellen Gründen und wegen anderer Prioritäten im Jahre 1994 die Arbeiten für ein Ombudsgesetz sistiert.

Artikel 147 Getrennte Verhandlung

Die SPK des Ständerates schlägt zu Artikel 147 VE 96 einen zusätzlichen Absatz 3 vor, wonach das Gesetz Befugnisse von untergeordneter Bedeutung einem Rat zuweisen kann. Die vorgeschlagene Änderung würde das Zweikammersystem relativieren und ist zweifellos als *Neuerung* zu qualifizieren. Die SPK des Nationalrates und eine Minderheit der SPK des Ständerates haben sich gegen den Änderungsvorschlag ausgesprochen. Im Zusatzbericht werden die Behandlung von Petitionen oder die Gewährleistung von Kantonsverfassungen als mögliche Beispiele aufgeführt. Der Bundesrat hat grundsätzlich Verständnis dafür, wenn versucht werden soll, mit verschiedenen Massnahmen (vgl. Art. 144) eine gewisse Entlastung des Parlamentsbetriebs zu erreichen. Da die Gleichberechtigung der beiden Räte ein ganz wesentliches Element des Zweikammersystems bildet, müssten allerdings die Geschäfte, die einem Rat zugewiesen werden sollen, sehr sorgfältig bestimmt werden.

Artikel 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

Die Änderungen von Artikel 150 VE 96 ergeben sich aus den Reformvorschlägen zu Artikel 154 (vgl. Ausführungen zu Art. 154).

Artikel 151 Initiativ- und Antragsrecht

Die SPK schlagen mit dem neu formulierten Artikel 151 Absatz 1 systematische und redaktionelle Änderungen vor, die im Rahmen der *Nachführung* möglich sind und denen zugestimmt werden kann.

Weiter schlagen die SPK vor, das in Artikel 169 Absatz 2 VE 96 verankerte Antragsrecht des Bundesrates in Artikel 151 Absatz 2 zu verschieben. Auch diese Änderung kann als *Nachführung* betrachtet werden. Nach Auffassung des Bundesrates ist es allerdings systematisch korrekter, das Antragsrecht des Bundesrates im Abschnitt über die Zuständigkeiten des Bundesrates zu belassen (vgl. Art. 101 BV), anstatt in den Abschnitt über das Verfahren der Bundesversammlung zu transferieren. Zudem soll in der Verfassung nur noch vom Antragsrecht des Bundesrates die Rede sein und nicht mehr ausgeführt werden, dass die einzelnen Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler das Recht haben, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen. Es soll nur festgehalten werden, dass das Gesetz die Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung regelt (wie bereits heute einlässlich in Art. 65^{bis} ff. GVG). Der Herabstufung

dieser Norm auf die Gesetzebene kann als *Nachführung* betrachtet werden. Aus der Sicht des Bundesrates ist gegen diesen Vorschlag nichts einzuwenden. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler treten gegenüber der Bundesversammlung ohnehin in Vertretung des Bundesrates als Kollegium auf.

Artikel 153 Immunität

Die SPK schlagen vor, in *Artikel 153 Absatz 1* VE 96 die Formulierung «in den Räten und in deren Kommissionen sowie in den Fraktionen» zu ersetzen durch die weitere Formulierung «in den Räten und deren Organen». Damit soll klargestellt werden, dass die absolute Immunität auch in parlamentarischen Organen wie den Büros, den Delegationen usw. gelten. Die vorgeschlagene Änderung kann als *Nachführung* betrachtet werden. Die bundesrätliche Fassung beschränkt sich darauf, die in der Verfassung genannten Organe aufzuzählen. Gegen die vorgeschlagene Änderung ist nichts einzuwenden.

Artikel 154 Gesetzgebung

Im Bereich der Gesetzgebung ist das Zusammenwirken von Parlament und Regierung von vorrangiger Bedeutung. Fragen des Gesetzgebungsverfahrens sind deshalb unbedingt aus einer Gesamtschau heraus zu prüfen und alle Änderungen sinnvollerweise in das Reformpaket Staatsleitung zu integrieren.

In *Artikel 154 Absatz 1* VE 96 wird die Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung verankert. Sie kann Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse erlassen. Die SPK schlagen vor, auf die Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu verzichten. Rechtssätze der Bundesversammlung sollen in Bundesgesetzen (mit fakultativem Referendum) oder in Bundesbeschlüssen (ohne Referendumsmöglichkeit) erlassen werden. Einzelakte der Bundesversammlung wären ebenfalls in die Form des Bundesbeschlusses zu kleiden (BB1 1997 III 277; vgl. auch die Ausführungen zu Art. 162 Abs. 1 Bst. g^{ter}). Die geltende Verfassung erwähnt den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, enthält aber keine Definition. Eine Umschreibung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses findet sich nur auf Stufe Gesetz (Art. 6 und 7 GVG). Eine materielle Änderung bringt der Vorschlag der SPK nicht, lediglich eine Änderung der Erlassbezeichnungen. Dennoch ist es fraglich, ob der Vorschlag als *Nachführung* qualifiziert werden kann, da der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss einer langjährigen Staatspraxis entspricht. In diesem Sinne vertrat der Bundesrat in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung die Ansicht, dass der Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss den Nachführungsauftrag sprengen würde und folglich als *Neuerung* zu qualifizieren wäre (BB1 1997 I 389). Der Bundesrat würde eine Vereinfachung der Erlassformen grundsätzlich begrüßen. Für befristete Regelungen braucht es in der Tat keine spezielle Erlassform. Diese können auch in befristeten Bundesgesetzen erlassen werden. Es ist allerdings fraglich, ob der Vorschlag der SPK den praktischen Bedürfnissen tatsächlich gerecht würde. Auf eine klare Abgrenzung zwischen Erlassformen für rechtsetzende Normen und solchen für nicht rechtsetzende Akte wird verzichtet⁵⁾. Auch am Kriterium der Referendums-

⁵⁾ Vgl. Bericht der von den SPK eingesetzten Expertenkommission über die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, wonach die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums eine Unterscheidung von Rechtssatz und Einzelakt voraussetzt (BB1 1996 II 455 f.).

möglichkeit wird nicht konsequent festgehalten. So wird im Zusatzbericht darauf hingewiesen, dass bei einer Einführung des Verwaltungsreferendums Bundesbeschlüsse mit fakultativem Referendum möglich sein müssten (BBl 1997 III 274). Dasselbe dürfte auch hinsichtlich der Einführung des Finanzreferendums gelten. Zudem bleibt offen, in welche Erlassform Genehmigungsbeschlüsse zu Staatsverträgen, die dem Referendum unterstehen, zu kleiden wären. Die Frage der Vereinfachung der Erlassformen wird im Rahmen der Staatsleitungsreform noch eingehend zu prüfen sein. Würde der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss in Artikel 154 nicht mehr erwähnt, müssten verschiedene andere Verfassungsbestimmungen angepasst werden⁶⁾.

Artikel 154 Absatz 2 VE 96 regelt die Zulässigkeit und die Schranken der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Grundsätzlich sind zwei Arten der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen denkbar. Einerseits kann der Gesetzgeber die Bundesversammlung ermächtigen, dem Referendum entzogenes Recht zu setzen, andererseits kann er Rechtsetzungsbefugnisse an eine andere Behörde delegieren, in der Regel an den Bundesrat. Die SPK wollen nur noch die Voraussetzungen für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Bundesversammlung regeln. Auf die Möglichkeit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat soll hingegen verzichtet werden. Dieser Vorschlag ist als *Neuerung* zu qualifizieren. Er ist Teil des von den SPK für die Gesetzgebung vorgeschlagenen neuen Konzepts, wozu namentlich die Einführung eines Gesetzesvorbehalts gehört (vgl. die Ausführungen zu Art. 154 Abs. 3 neu).

Mit dem neuen Artikel 154 Absatz 3 VE 96 schlagen die SPK vor, in der Verfassung einen Gesetzesvorbehalt festzuschreiben. Danach sollen alle wichtigen Rechtssätze in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Gleichzeitig wird eine Umschreibung der wichtigen Rechtssätze vorgeschlagen. Der neue Absatz 3 gibt den allgemeinen Verfassungsgrundsatz der Gesetzmässigkeit wieder und schreibt insbesondere die nach der Rechtsprechung und in der Staatspraxis geltenden Grundsätze zur Zulässigkeit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen fest. Der Vorschlag stellt somit einen *Grenzfall* dar, der an sich noch als *Nachführung* betrachtet werden könnte. Um sicherzustellen, dass Änderungen in diesem heiklen Bereich aus einer Gesamtschau heraus erfolgen, ist jedoch auch dieser Vorschlag in das Reformpaket Staatsleitung, das sich auch mit dem Bereich der Gesetzgebung befasst, zu integrieren. Der Bundesrat hat zur Frage des Inhaltes des Gesetzes bereits in den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 95 Stellung genommen⁷⁾. Die Bestimmungen, welche der Form des Bundesgesetzes bedürfen, können nicht abstrakt umschrieben werden. Ihre Definition ändert nach Massgabe des Bereiches oder sogar der Umstände. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wie auch diejenige der europäischen Gerichtsbarkeiten, ist nuanciert. Deshalb muss, wie auch der Vorschlag des Zusatzberichts zeigt, auf recht unbestimmte Begriffe wie «wichtig» und «grundlegend» zurückgegriffen werden. Es ist indessen wenig sinnvoll, solche Umschreibungen in die Verfassung aufzunehmen. Nach Auffassung des Bundesrates ist der vorgeschlagene Gesetzesvorbehalt weder notwendig noch trägt er zur Klarheit der Verfassung bei. Zudem gilt der allgemeine Verfassungsgrundsatz der Gesetzmässigkeit sowohl für den Bund als auch für die Kantone. Es ist somit fraglich, ob dieser allgemeine Grundsatz in diesem Verfassungsartikel an der richtigen

⁶⁾ Insbesondere Art. 130 Abs. 1 Bst. d, Art. 131 Abs. 1 Bst. b und c, Art. 150 Abs. 3 und 4, Art. 155, Art. 161 Abs. 1 Bst. c, Art. 180.

⁷⁾ Erläuterungen zum VE 95, S. 220.

Stelle eingeordnet wäre oder ob er allenfalls eher in den einleitenden Teil der Verfassung gehörte. Würde am Vorschlag der SPK festgehalten, müsste auch der Wortlaut von Absatz 3 überprüft werden. Während der erste Satz von «wichtigen Rechtssätzen» spricht, wird im zweiten Satz zur näheren Umschreibung dieses unbestimmten Begriffs die Formulierung «grundlegende Bestimmungen», ein weiterer unbestimmter Begriff, eingeführt. Diese Konstruktion mit mehreren unbestimmten Begriffen vermag nicht zu befriedigen und würde unnötig zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Es dürfte sich empfehlen, auf die Wendung «grundlegende Bestimmungen», die keine zusätzliche Präzisierung bringt, zu verzichten.

In Absatz 3 Buchstaben a-f zählen die SPK fünf Kernbereiche auf, in denen Rechtssätze in Form des Bundesgesetzes erlassen werden sollen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Nach Auffassung des Bundesrates sollte man sich allenfalls eher darauf beschränken, in der Verfassung festzuhalten, dass wichtige Rechtssätze in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Würde an einer beispielhaften Aufzählung festgehalten, wäre die Umschreibung der Bereiche einer näheren Überprüfung zu unterziehen. Die in den Buchstaben a-f aufgezählten Bereiche überschneiden sich teilweise. Beispielsweise stellen die Volksrechte (Bst. a) oder die staatlichen Leistungen, auf die ein Anspruch besteht (Bst. e), Rechte der Einzelnen dar (Bst. c), während Abgaben (Bst. d) den Pflichten (Bst. c) zugeordnet werden können. Buchstabe b betrifft die Einschränkung von verfassungsmässigen Rechten. Soweit damit die Grundrechte gemeint sind, handelt es sich um eine Wiederholung von Artikel 32 VE 96, der die Voraussetzungen für die Einschränkung der Grundrechte ausführlich regelt. Die verfassungsmässigen Rechte, welche nicht Grundrechte sind, werden bereits von Buchstabe c erfasst.

Artikel 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Artikel 155 VE 96 entspricht Artikel 89^{bis} BV. Die SPK schlagen vor, das Bundesgesetz auch zur Erlassform für das Dringlichkeitsrecht zu erklären (vgl. Ausführungen zu Art. 154 Abs.1). Zudem sollen dringlich erklärte Erlasse nicht mehr in jedem Fall befristet werden müssen, sondern nur noch dann, wenn sie keine Verfassungsgrundlage haben. Dieser Vorschlag stellt eine *Neuerung* dar. Der Bundesrat hat gegen eine solche Verfassungsänderung grundsätzlich nichts einzuwenden. Eine sofortige Inkraftsetzung kann auch bei Erlassen geboten sein, die für unbestimmte Zeit gelten sollen. Dies zeigt auch die praktische Erfahrung mit befristeten Beschlüssen, die zum Teil mehrmals verlängert werden. Die Verlängerung erfordert formell eine Änderung des Erlasses, was relativ schwerfällig ist. Die vorgeschlagene Vereinfachung dürfte allerdings nicht dazu führen, dass dringliche Erlasse zur Regel würden.

Artikel 156 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

Die Vorschläge der SPK zu Artikel 156 hängen eng mit den Vorschlägen zu Artikel 172 Absätze 1 und 2 zusammen. Die geltende Verfassung kennt im ausserpolitischen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an (vgl. BBl 1997 I 392). Nach der verfassungsrechtlichen Konzeption kommt dem Bundesrat der Grossteil der ausserpolitischen Führung zu, während das Parlament das Recht zur Genehmigung von Staatsverträgen hat und über die Möglichkeit verfügt, ausserpolitisch relevante Gesetzgebungsakte und Beschlüsse zu erlassen. Dazu hat das Parlament die Finanzhoheit und die Oberaufsicht inne, genehmigt ausserpolitische Berichte (Art. 44^{bis} GVG)

und führt Debatten zu aussenpolitischen Themen, welche dem Bundesrat als Richtschnur für die Führung der Aussenpolitik dienen.

Die namentlich im Laufe der EWR-Verhandlungen festgestellten, zunehmenden Auswirkungen der Aussenpolitik auf die Innenpolitik führten zum Bedürfnis nach einer klareren Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesrat und Bundesversammlung in der Aussenpolitik. Der neue, 1992 in Kraft getretene Artikel 47^{bis a} GVG sieht vor, dass sich Bundesrat und Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik eng aufeinander abstimmen. So informiert der Bundesrat die Ratspräsidenten sowie die aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte regelmässig, frühzeitig und umfassend über aussenpolitische Vorhaben und konsultiert sie zu internationalen Verhandlungen. Seit Bestehen dieses neuen Konzertationsmechanismus hält der Bundesrat bei allen wichtigen Entscheiden im Bereich der Aussenpolitik Rücksprache mit den aussenpolitischen Kommissionen. Diese sind daher nicht nur über die Entwicklung der internationalen Beziehungen der Schweiz auf dem laufenden, sondern kennen auch die Vorhaben des Bundesrates und können ihre Ansichten frühzeitig in den Entscheidprozess einspeisen.

Die SPK schlagen zu Artikel 156 Absatz 1 und Artikel 172 Absatz 1 vor, dass neu die Räte die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegen und bei deren Gestaltung mitwirken (Art. 156 Abs. 1). Der Bundesrat würde die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der ihm vorgegebenen Ziele besorgen (Art. 172 Abs. 1). Diese Vorschläge sind als *Neuerungen* zu qualifizieren. Durch die verfassungsmässige Zuständigkeit des Parlaments zur Beschlussfassung über die aussenpolitischen Ziele käme es nach Ansicht der SPK zu einer klaren Akzentverschiebung in der bisherigen Konzeption der aussenpolitischen Kompetenzen, indem die Wahrnehmung der Verantwortung für die aussenpolitischen Zielsetzungen nicht mehr vorwiegend dem Bundesrat, sondern dem Parlament zukäme. Der Bundesrat teilt die Ansicht der SPK, dass die Aussenpolitik eine Aufgabe der Regierung ist, die eine enge Kooperation mit dem Parlament erfordert. Er ist jedoch der Auffassung, dass der Vorschlag der SPK nicht nur deutlich über den Rahmen der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausgeht, sondern dass er geradezu einem Paradigmenwechsel in der Konzeption der aussenpolitischen Zuständigkeiten gleichkommt. Die vorgeschlagene Regelung führte gewissermassen zur Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik. Würde die Bundesversammlung die aussenpolitischen Ziele festlegen, verblieben dem Bundesrat reine Vollzugsaufgaben: die Vertretung der Schweiz nach aussen und die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten «im Rahmen der von der Bundesversammlung vorgegebenen Ziele».

Der Bundesrat vertritt die Meinung, dass eine gemeinsame Verantwortung für den aussenpolitischen Bereich nicht erst nach einer fundamentalen Neuausrichtung der jeweiligen Zuständigkeiten zu erreichen wäre, sondern dass sie schon heute, aufgrund der gegenseitigen Verschränkung der Zuständigkeiten, Tatsache ist. Nach Ansicht des Bundesrates bietet die heutige Regelung eine bessere Ausgangslage für den stetig vorzunehmenden, schwierigen Ausgleich zwischen einer möglichst breiten innenpolitischen Abstützung aussenpolitischer Entscheide einerseits und der Bewahrung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit unseres Landes andererseits. Nicht ohne Grund übertragen sowohl die heutige Bundesverfassung als auch der VE 96 – wie die Verfassungen anderer Länder auch – die Führung der Aussenpolitik der Exekutive: Im Unterschied zu den nationalen, innerstaatlichen Politikbereichen wird die Aussenpolitik, vor allem diejenige eines Kleinstaates, stark von äusseren Faktoren bestimmt. Die Führung einer effizienten Aussenpolitik bedarf daher einer professionellen Betreuung, welche rasch und flexibel auf wechselnde Rah-

menbedingungen reagieren kann; ihre Parameter in verbindlichen Beschlüssen des Parlaments festschreiben heisst, sich binden und im entscheidenden Augenblick gegebenenfalls lähmen. Diese Gefahr wäre um so grösser, sollten unter dem Begriff der «grundlegenden Ziele» nicht nur abstrakte Zielausrichtungen im Sinne des aussenpolitischen Berichts des Bundesrates vom 29. November 1993 (BBl 1994 I 153) verstanden werden, sondern auch konkrete, «strategische» Ziele, wie dies andeutungsweise aus den Erläuterungen der SPK hervorgeht (BBl 1997 III 281). Sind heute die Rollen von Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik klar zugewiesen und wechselseitig verschränkt, würde eine Verlagerung der aussenpolitischen Kompetenzen zu einer Schwächung des Bundesrates sowohl nach innen als auch nach aussen führen. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die bestehende Rollenverteilung im Bereich der Aussenpolitik grundsätzlich beizubehalten ist. Sollte der vorgeschlagene Wortlaut des Artikels 156 Absatz 1 VE 96 nicht die Zustimmung der Bundesversammlung finden, wird der Bundesrat gerne Hand bieten zu einer neuen Formulierung auf der Grundlage des Artikels 47^{bis} GVG. Nach Ansicht des Bundesrates sollten – auch im Rahmen des Reformpakets Staatsleitung – Reformvorschläge allerdings nicht an der grundlegenden Ausrichtung der aussenpolitischen Zuständigkeiten ansetzen, sondern das Zusammenspiel der Organe in diesem Bereich auf der Grundlage des Bestehenden weiter verfeinern.

Im ersten Satz von Artikel 156 Absatz 2 VE 96 wird der Grundsatz zum Ausdruck gebracht, dass die Bundesversammlung zuständig ist für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (vgl. Art. 85 Ziff. 5 BV). Der zweite Satz von Artikel 156 Absatz 2 und Artikel 172 Absatz 2 VE 96 stellen klar, dass sich aus Verfassung, Gesetz oder Staatsvertrag Ausnahmen von dieser Genehmigungspflicht ergeben können. Der bundesrätliche Entwurf bringt in diesen beiden Absätzen die in Doktrin und Praxis unbestrittene Verfassungspraxis zum Ausdruck⁸⁾. Verträge, die nach Artikel 89 Absätze 3 und 5 BV dem Staatsvertragsreferendum unterstehen, sind in jedem Fall der Bundesversammlung zu unterbreiten, es sei denn, diese habe mit einer gesetzlichen Ermächtigung den Bundesrat vorgängig zum Abschluss befugt (so z. B. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über ausserwirtschaftliche Massnahmen, SR 946.201). Weiter kann der Bundesrat kraft Verfassungsgewohnheitsrecht in Ausübung seiner auswärtigen Führungsverantwortung zur Wahrung wesentlicher Landesinteressen oder bei besonderer Dringlichkeit die vorläufige Anwendung eines Vertrages anordnen und ihn der Bundesversammlung nachträglich zur Genehmigung unterbreiten (vgl. zuletzt BBl 1995 IV 767). Schliesslich ist der Bundesrat zum Abschluss von Staatsverträgen von bloss geringer Tragweite («Bagatellverträge») befugt, wobei er diese den Räten nachträglich zur Kenntnis zu bringen hat⁹⁾. Die SPK schlagen eine *Neuerung* vor, wonach auf die verfassungsunmittelbare Vertragskompetenz des Bundesrates verzichtet werden

⁸⁾ Vgl. im einzelnen VPB 51 (1987) Nr. 58, S. 369 ff. Danach ist der Bundesrat zum Vertragsabschluss zuständig, wenn

- ein Vertrag weder neue Pflichten begründet noch den Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge hat;
- ein Vertrag einen früheren Vertrag vollzieht;
- eine gesetzliche Kompetenzdelegation besteht;
- ein Vertrag der notwendigerweise grenzüberschreitenden Wahrnehmung einer innerstaatlich dem Bundesrat delegierten Aufgabe dient;
- die Bundesversammlung eine Vorausgenehmigung zum Abschluss eines bestimmten Vertrages erteilt hat.

⁹⁾ Vgl. Geschäftsbericht 1989 S. 54 ff.

soll. Welche Verträge der Bundesrat selbständig abschliessen kann, soll auf Gesetzebene geregelt werden. Die gesetzliche Regelung soll eine transparentere und präzisere Umschreibung der Kompetenzen erlauben, als dies auf Verfassungsebene möglich ist. Der Bundesrat erachtet ein Gesetz über die Vertragskompetenzen des Bundesrates nicht als angezeigt, schon weil sich bereits heute über 80 Prozent der vom Bundesrat abgeschlossenen Verträge auf eine ausdrückliche Delegation in verschiedenen Bundesgesetzen stützen. Diese pragmatische Lösung erlaubt den Räten die spezifische Anpassung der Abschlussdelegation an die jeweils erforderlichen Umstände und ist einer generellen Regelung vorzuziehen. Im übrigen werden pro Jahr nur vier bis fünf Bagatellverträge abgeschlossen; diese werden dem Parlament im Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht.

Artikel 159 Obergangs- und Evaluationsbestimmungen

Die SPK schlagen vor, mit einem neuen Artikel 159 Absatz 2 VE 96 eine Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, wonach die zur Ausübung der Obergangs- und Evaluationsbestimmungen notwendigen Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse der Bundesversammlung durch das Gesetz bezeichnet werden. Das Gesetz und die Geschäftsreglemente der Räte sehen bereits verschiedene Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse der Bundesversammlung vor. Ihre ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung kann somit als *Nachführung* betrachtet werden. Allerdings hat der Bundesrat Bedenken hinsichtlich der Zweckmässigkeit einer solchen Verfassungsbestimmung. Jedenfalls wären allfällige konkrete Vorschläge für neue gesetzliche Regelungen eingehend zu diskutieren. Aus der Sicht des Bundesrates ist eine Ausweitung der Informationsrechte des Parlaments abzulehnen, wenn damit das Kollegialitätsprinzip oder die Ausübung der Regierungsfunktion beeinträchtigt würde (z. B. Herausgabe von Akten des Mitberichtsverfahrens). Die SPK streben offenbar eine solche Ausweitung an (BB1 1997 III 283 f.). Dieser Vorschlag ist im Rahmen des Reformpakets Staatsleitung zu prüfen, das sich auch mit dem Bereich der Obergangs- und Evaluationsbestimmungen befassen wird.

Weiter soll mit einem neuen Artikel 159 Absatz 3 VE 96 festgehalten werden, dass die Bundesversammlung für die Evaluation der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes sorgt. Nach dem Zusatzbericht soll die Verantwortung für die Evaluation der Bundesversammlung zukommen, weshalb darauf verzichtet wird, eine gemeinsame Kompetenz von Bundesversammlung und Bundesrat vorzusehen (BB1 1997 III 285). Dieser Vorschlag stellt eine *Neuerung* dar. Der methodischen, auf wissenschaftliche Kriterien ausgerichteten Überprüfung der Gesetzgebung und des staatlichen Handelns kommt grosse Bedeutung zu. Eine ausdrückliche Verankerung der Evaluation drängt sich aber nicht auf. Der Vorschlag der SPK berührt unmittelbar auch das Zusammenspiel der Gewalten und ist deshalb im Gesamtzusammenhang der Staatsleitungsreform zu prüfen.

Artikel 160 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Zu Artikel 160 Absatz 1 VE 96 schlagen die SPK vor, die Formulierung «die Bundesversammlung beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen» zu ersetzen durch «die Bundesversammlung sorgt für die Pflege ...». Der Vorschlag kann als *Nachführung* betrachtet werden. Der Bundesrat kann sich mit dieser redaktionellen Änderung einverstanden erklären.

Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe a, b und c VE 96 betreffen die Kompetenzen der Bundesversammlung im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit. Bundesrat und Bundesversammlung haben im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit konkurrierende Zuständigkeiten (vgl. Art. 173 Abs. 1 und 2 VE 96). Die beiden SPK schlagen die Streichung von Buchstabe c vor. Die Streichung wird mit der geringen praktischen Bedeutung dieser Kompetenz der Bundesversammlung begründet, die sich implizit bereits aus den Artikeln 154 und 156 VE 96 ergäbe. Die SPK des Nationalrates hat sich zudem für die Streichung der Buchstaben a und b ausgesprochen. Eine Einordnung dieser Streichungsvorschläge als *Nachführung* ist nicht ausgeschlossen; es handelt sich aber um *Grenzfälle* (vgl. insbesondere Art. 85 Ziff. 6 BV). Der Bundesrat hält die Erwähnung der Kompetenzen der Bundesversammlung zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit in der Verfassung für sinnvoll, da es sich hierbei um konkurrierende Kompetenzbereiche von Parlament und Bundesrat handelt. Die parallele Nennung dieser Kompetenzen bei den jeweiligen Zuständigkeiten dieser beiden Behörden bringt dies deutlich zum Ausdruck und trägt somit zur Transparenz und Klarheit bei. Die Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit ist eine elementare Voraussetzung für die Existenz des Staates, eine eingeschlossene Kompetenz (*inherent power*). Ihre explizite Erwähnung in der Verfassung ist durchaus gerechtfertigt (vgl. BBl 1997 I 398 ff.).

Die SPK schlagen zu Absatz 1 einen neuen Buchstaben *g^{his}* vor, wonach die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt. Die politische Planung ist ein zentrales Arbeitsinstrument des modernen Staates. Sie hilft mit, die Gesamtübersicht zu wahren, Probleme und Zusammenhänge rechtzeitig zu erkennen, die staatlichen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und Prioritäten zu setzen. Der Bundesrat anerkennt selbstverständlich die Kompetenzen der Bundesversammlung im Bereich der politischen Planung (Beratung der Regierungsrichtlinien und des Legislaturfinanzplans, Richtlinienmotion). Er hat grundsätzlich auch Verständnis dafür, dass ihre Mitwirkungskompetenz bei der politischen Planung in der Verfassung in der vorgeschlagenen Form, die als *Nachführung* qualifiziert werden kann, zum Ausdruck gebracht werden soll. Politische Planungen dürfen jedoch nicht zu einem starren Programm werden. Vielmehr handelt es sich um Absichtserklärungen und Vorentscheidungen, die in einer sich ständig verändernden Realität konkretisiert und deshalb flexibel an die neuen Umstände angepasst werden müssen. Nach dem Zusatzbericht erachten die SPK eine Verankerung der Planungskompetenzen aber insbesondere auch im Zusammenhang mit der Schaffung des parlamentarischen Instruments des Auftrags für wichtig, mit dem in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingewirkt werden soll. Gerade im Bereich der politischen Planung können verbindliche Vorentscheide problematisch sein. Damit würde nicht nur der Handlungsspielraum des Bundesrates eingeschränkt, sondern auch derjenige der Bundesversammlung selbst. Auch wenn die Bundesversammlung nur punktuell Schwerpunkte setzen will, könnten dadurch die Kohärenz der Gesamtplanung beeinträchtigt und die Verantwortungen verwischt werden (vgl. auch die bei den Ausführungen zu Bst. *g^{quater}* geäusserten Bedenken).

Mit einem neuen Absatz 1 Buchstaben *g^{ter}* soll in der Verfassung explizit festgehalten werden, dass die Bundesversammlung, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht, über Einzelakte entscheidet. Es ist grundsätzlich unumstritten, dass der Bundesversammlung durch Gesetz auch andere als rechtsetzende Kompetenzen übertragen werden können. In der Botschaft über eine neue Bundesverfassung ist dies ausdrücklich festgehalten bei den Ausführungen zu Artikel 161 Absatz 3

VE 96, wonach das Gesetz der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen kann (BBi 1997 I 402). Zudem ist die im Bereich der Volksrechte vorgeschlagene Neuerung des fakultativen Verwaltungsreferendums auf solche nicht rechtsetzende Beschlüsse, die sich auf Artikel 160 Absatz 3 VE 96 abstützen, zugeschnitten. Eine ausdrückliche Regelung für solche Einzelakte kann als *Nachführung* qualifiziert werden. Nach Auffassung des Bundesrates haben sich entsprechende Kompetenzzuweisungen allerdings auf Verwaltungsakte oder Einzelakte von ausserordentlicher politischer Bedeutung oder sonst von grosser Tragweite zu beschränken. Insbesondere ist beim Erlass entsprechender Gesetzesbestimmungen auch die gewaltenteilige Grundordnung der Bundesverfassung zu beachten. Das Parlament hat die verfassungsrechtlich angestammten Kernfunktionen der anderen Staatsorgane zu respektieren. Im übrigen ist die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung mit der Einführung des fakultativen Verwaltungsreferendums im Rahmen der Reform der Volksrechte zu koordinieren.

Schliesslich wird ein neuer Absatz 1 Buchstabe g^{quater} vorgeschlagen, mit welchem das parlamentarische Instrument des Auftrags verfassungsrechtlich verankert werden soll. Im Zusammenhang mit dem neuen RVOG ist der Auftrag sektoriell bereits eingeführt worden, in bezug auf den Leistungsauftrag (BBi 1997 II 585, Art. 22^{quater} GVG). Nach dem Vorschlag der SPK würde der Auftrag im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung als verbindliche Weisung gelten. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates hätte der Auftrag den Charakter einer «Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf». Die SPK wollen mit diesem Vorschlag die alte verfassungsrechtliche Streitfrage der Zulässigkeit von sogenannten «unechten Motionen» klären (BBi 1997 III 291 f.). Nach Auffassung des Bundesrates sind Motionen, die seinen Zuständigkeitsbereich oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich betreffen, unzulässig. Ebenso ist im Geschäftsreglement des Ständerates festgehalten, dass eine Motion sich weder auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates noch auf den an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen kann¹⁰⁾. Der Vorschlag der SPK stellt somit eine *Neuerung* dar. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Bericht der PUK PKB bereits ausführlich dargelegt, dass er dem Instrument des Auftrags gegenüber grösste staatspolitische Bedenken hegt und dessen Einführung ablehnt (BBi 1997 III 106). Nach seiner Ansicht ist der Auftrag als konflikträchtiges Instrument einzustufen. Es widerspricht dem im Bereich der Staatsleitung unabdingbaren Erfordernis der klaren Zuordnung der Zuständigkeiten, der Einheit von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Rechtlich soll dem Auftrag zwar keine Verbindlichkeit zukommen, wohl aber politisch. So soll in der Verfassung ausdrücklich festgeschrieben werden, dass von einem Auftrag nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Nach den Ausführungen im Zusatzbericht wird erwartet, dass der Bundesrat der Bundesversammlung darüber Rechenschaft ablegt (BBi 1997 III 292 f.). Zudem ist für die Verabschiedung eines Auftrags mit Richtliniencharakter das gleichaufwendige parlamentarische Verfahren vorgesehen wie für einen Auftrag mit Weisungscharakter¹¹⁾. Aufgrund dieser politischen Verbindlich-

¹⁰⁾ Art. 25 Abs. 1 Geschäftsreglement des Ständerates; Art. 25 Abs. 2 sieht für diese Bereiche das Instrument der Empfehlung vor.

¹¹⁾ Vgl. Art. 22^{quater} GVG (BBi 1997 II 585). Der Auftragsentwurf kann geändert werden. Zudem bedarf ein Auftrag der Zustimmung des anderen Rates und nötigenfalls ist ein Differenzbereinungsverfahren durchzuführen. Vgl. auch Zusatzbericht S. 47 f. und Bericht «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» der von den SPK eingesetzten Expertenkommission; BBi 1996 II 466 f.

keit würde sich der Auftrag faktisch aber unvermeidlich einer Weisung nähern¹²⁾. Im übrigen wurde im Rahmen der Beratungen zum neuen RVOG festgehalten, dass mit dem neuen Instrument beschränkt auf das Gebiet der Leistungsaufträge Erfahrungen zu sammeln sind, bevor dieses in der Bundesverfassung allgemein eingeführt wird¹³⁾. Der Bundesrat wird diese Erfahrungen auch in die Evaluation im Sinne von Artikel 65 RVOG einbeziehen. Im Rahmen der Staatsleitungsreform wird sich die Gelegenheit bieten, die Fragen rund um den Auftrag aus einer ganzheitlichen Betrachtungsweise zu prüfen und allenfalls auch neue Vorschläge zu entwickeln.

Artikel 163 Zusammensetzung und Wahl

Die SPK des Nationalrates schlägt einen neuen Artikel 163 Absatz 2^{bis} vor, wonach auf Begehren von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eine ausserordentliche Gesamterneuerung des Bundesrates stattfinden soll. Eine Minderheit der SPK des Ständerates schliesst sich dem Vorschlag grundsätzlich an, verlangt jedoch ein Quorum von zwei Dritteln. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung stellt eine *Neuerung* dar. Nach Auffassung des Bundesrates ist es fragwürdig, eine ausserordentliche Gesamterneuerung vorzusehen, wenn es primär darum geht, ein politisch untragbar gewordenes Mitglied des Bundesrates aus dem Amt zu entfernen (BBJ 1997 III 295). Der Bundesrat lehnt diesen Vorschlag ab. Letztlich würde damit das Misstrauensvotum – ein typisches Instrument des parlamentarischen Regierungssystems – eingeführt.

Artikel 166 Bundesverwaltung

Artikel 166 Absatz 3 VE 96 ermächtigt den Gesetzgeber, Verwaltungsaufgaben aus der allgemeinen Bundesverwaltung auszulagern. Nach geltendem Verfassungsrecht bedarf die Auslagerung von Aufgaben des Bundes einer formell-gesetzlichen Grundlage. Eine gewisse Flexibilisierung kann durch Gesetzesdelegation erreicht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erfordert die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage¹⁴⁾. Die SPK schlagen vor, dass die Voraussetzungen für die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegt werden und nicht für jede einzelne verwaltungsexterne Leistungserbringung eine formell-gesetzliche Grundlage verlangt wird. Da der Vorschlag der SPK nicht zwischen hoheitlichen und anderen Aufgaben unterscheidet, ist fraglich, ob er noch als *Nachführung* qualifiziert werden kann. Zumindest handelt es sich um einen *Grenzfall*. Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die von den SPK angestrebte Flexibilisierung, hält jedoch das heutige rechtliche Instrumentarium zur Erreichung dieses Ziels für angemessen.

Artikel 167 Bundeskanzlei

Zu Artikel 167 Absatz 1 schlagen die SPK die Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei vor (vgl. Ausführungen zu Art. 146). Im Rahmen der Staatsleitungsreform ist zu prüfen, wie die Scharnier- und Vermittlungsfunktion der Bundeskanzlei zwischen Regierung und Parlament in geeigneter Form in der Verfassung zum Ausdruck gebracht werden kann. Andererseits schlagen die SPK eine Streichung von Absatz 2 vor. Der erste Satz von Absatz 2, der vorsieht, dass die

¹²⁾ Fraglich ist auch, wieweit in Zusammenhang mit konkreten Aufträgen die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens noch sinnvoll wäre.

¹³⁾ AB 1997 S 273.

¹⁴⁾ Vgl. BGE 104 Ia 446.

Bundeskanzlei von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet wird, soll in Absatz 1 integriert werden. Der zweite Satz, wonach die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler von der Bundesversammlung gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt wird, soll ersatzlos gestrichen werden. Dass die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler von der Bundesversammlung gewählt wird, ist bereits in Artikel 158 VE 96 festgehalten, die vierjährige Amtsdauer in Artikel 135 VE 96. Die Streichung des zweiten Satzes führt folglich nur hinsichtlich der Gleichzeitigkeit der Wahl mit der Wahl des Bundesrates zu einer materiellen Änderung des geschriebenen Verfassungsrechts (vgl. Art. 105 Abs. 2 BV). Insofern handelt es sich jedoch um eine *Neuerung*. Im Rahmen der Nachführung wäre eine Herabstufung der Regelung auf die Gesetzesebene denkbar. Die SPK führen im Zusatzbericht aus, dass die Gleichzeitigkeit der Wahl eine unnötige Einschränkung sei. In Zukunft könne sich auch ein anderes Verfahren als sinnvoll erweisen. Konkretere Hinweise dazu finden sich nicht im Zusatzbericht. Der Bundesrat drängt nicht darauf, dass das Erfordernis der gleichzeitigen Wahl weiterhin in der Bundesverfassung verankert bleibt¹⁵⁾. Der Zeitpunkt der Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers müsste allerdings auf Gesetzesstufe verankert werden. Es ist jedoch ratsam, diesen Vorschlag im Zusammenhang mit dem Entscheid über ein neues Regierungsmodell zu prüfen.

Artikel 169 Initiativrecht

In Artikel 169 Absatz 1 wird das Vorschlags- oder Initiativrecht des Bundesrates geregelt, das zu den prägenden Kernbestimmungen unseres Regierungssystems gehört. Die SPK schlagen vor, diese Rolle des Bundesrates in einem eigenen Artikel hervorzuheben. Weiter wird vorgeschlagen, die Formulierung «der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Vorschläge zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen» zu ersetzen mit «der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung *Entwürfe* ...». Dies wird damit begründet, dass anstelle des eher unbestimmten Begriffes «Vorschläge» der präzisere, auf der Titelseite jeder bundesrätlichen Botschaft verwendete Begriff «Entwürfe» verwendet werden soll. Das in Absatz 2 festgehaltene Antragsrecht der Exekutive soll in Artikel 151 integriert werden. Entsprechend kann der Titel der Bestimmung neu auf Initiativrecht reduziert werden. Die Vorschläge der SPK zu Artikel 169 sind als *Nachführung* zu betrachten. Aus der Sicht des Bundesrates ist gegen diese Vorschläge der SPK nichts einzuwenden (hinsichtlich der Verschiebung von Art. 169 Abs. 2 vgl. aber die Ausführungen zu Art. 151).

Artikel 170 Rechtsetzung und Vollzug

Artikel 170 Absatz 1 VE 96 nennt die Zuständigkeit des Bundesrates, aufgrund verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Ermächtigungen Verordnungsrecht zu erlassen. Nach dem Vorschlag der SPK zu Absatz 1 sollen Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz erlassen werden. Auf eine ausdrückliche Ermächtigungsklausel soll generell verzichtet werden. Bei diesem Vorschlag handelt es sich zumindest teilweise um eine *Neuerung*. Der Verzicht auf das heutige Delegationsprinzip gehört zu dem von den SPK für den Bereich der Gesetzgebung vorgeschlagenen neuen Konzept, das namentlich auf der Einführung eines Gesetzesvorbehalts beruht (vgl. die Ausführungen zu Art. 154 Abs. 3 neu).

¹⁵⁾ Sowohl der Verfassungsentwurf 1977 als auch die Modell-Studie 1985 verzichten darauf, den Zeitpunkt der Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers festzulegen.

In einem neuen Absatz ^{1bis} schlagen die SPK vor, dass die Grundzüge des Verordnungsverfahrens in einem Gesetz geregelt werden sollen. Auch dieser Vorschlag stellt eine *Neuerung* dar. Aus der Sicht des Bundesrates gibt der Vorschlag zu ernsthaften Bedenken Anlass. Die SPK begründen ihren Vorschlag vor allem mit der mangelnden Transparenz der rechtsetzenden Tätigkeit des Bundesrates. Der Vorschlag geht jedoch über das Ziel grösserer Transparenz hinaus. Die SPK wollen die inhaltliche Kontrolle der Verordnungen erleichtern (BBJ 1997 III 298 f.). Dazu sollen parlamentarische Kommissionen das Recht zur nachträglichen vollen Einsicht in die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates haben (vgl. die Ausführungen zu Art. 159 Abs. 2). Eine andere Möglichkeit bestünde nach Auffassung der SPK darin, dass der Bundesrat die Kommissionen zum Entwurf einer Verordnung zu konsultieren hätte. Solche Regelungen würden die Kompetenzen und Verantwortungen von Parlament und Regierung im Bereich der Gesetzgebung verwischen. Die Transparenz der Rechtsetzungstätigkeit des Bundesrates kann punktuell gewiss noch verbessert werden. Der Bundesrat ist bereit, dieses Anliegen im Rahmen der Staatsleitungsreform zusammen mit den übrigen Vorschlägen zum Bereich der Gesetzgebung zu prüfen.

Artikel 172 Beziehungen zum Ausland

Zu den Vorschlägen der SPK hinsichtlich Artikel 172 Absätze 1 und 2 VE 96 wird im Zusammenhang mit den Vorschlägen zu Artikel 156 Absätze 1 und 2 VE 96 Stellung genommen.

Artikel 172 Absatz 3 VE 96 hält die verfassungsunmittelbare Verordnungskompetenz des Bundesrates zur Wahrung der äusseren Interessen der Schweiz fest. Obwohl sich eine solche Zuständigkeit implizit auch aus Artikel 172 Absatz 1 VE 96 ableiten liesse, hat sich der Bundesrat aus Gründen der Transparenz für eine ausdrückliche Verankerung im Verfassungsentwurf entschieden (BBJ 1997 I 417 f.). Die SPK schlagen vor, dass solche Verordnungen sofort, d. h. in der Regel gleichzeitig mit der Publikation und Inkraftsetzung, der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten sind. Weil solche Verordnungen teilweise – beispielsweise bei der Teilnahme an internationalen Wirtschaftssanktionen – in verfassungsmässige Grundrechte eingreifen können, bedürfen sie nach Auffassung der SPK einer nachträglichen parlamentarischen Legitimation. Dieser Vorschlag ist als *Neuerung* zu qualifizieren.

Nach Auffassung des Bundesrates würde die nachträgliche Genehmigungspflicht bundesrätlicher Verordnungen die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit solcher Massnahmen schwächen, weil die Verbindlichkeit der Verordnungen bis zur Genehmigung fraglich bliebe. Gerade im Falle des Nachvollzugs internationaler Wirtschaftssanktionen kann dies zu einer Gefährdung der Rechtssicherheit führen, welche in der Praxis schwerwiegende Folgen nach sich zöge. Auch scheint das vorgeschlagene Verfahren zu schwerfällig: Einerseits würde der Sessionsrhythmus die Räte in gewissen Fällen daran hindern, Entscheide vor der eventuellen Entbehrlichkeit einer Massnahme zu fällen; andererseits stellt sich die Frage, wie der Bundesrat zu verfahren hätte, wenn veränderte Gegebenheiten während eines hängigen Genehmigungsverfahrens oder nach erfolgter Genehmigung durch die Bundesversammlung zur Notwendigkeit einer Anpassung der Verordnung oder gar deren

Abschaffung führen würden¹⁶⁾. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Erlass solcher Verordnungen in enger Tuchfühlung mit den ausserpolitischen Kommissionen (Art. 47^{bis}a GVG) dem vorgeschlagenen, schwerfälligeren Verfahren vorzuziehen ist. Auf diese Weise werden nicht nur die Räte in die Beschlussfassung einbezogen, sondern bleibt auch die unabdingbare Rechtssicherheit sowie die notwendige Flexibilität solcher Massnahmen gewahrt. Wie das Bundesgericht kürzlich bekräftigt hat, müssen solche Verordnungen grundsätzlich zeitlich befristet sein und bei Andauern der regelungsbedürftigen Situation in ein formelles Gesetz überführt werden¹⁷⁾. In diesem Sinne schlägt der Bundesrat vor, Absatz 3 mit einem Satz zu ergänzen, wonach solche Verordnungen zu befristen sind. Diese Ergänzung entspricht dem Nachführungsauftrag und trägt zur Transparenz bei.

Artikel 173 Äussere und innere Sicherheit

Artikel 173 Absatz 3 VE 96 hält fest, dass der Bundesrat, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen erlassen kann (BBl 1997 I 418 f.). Die SPK des Nationalrates schlägt vor, die Voraussetzungen für den Erlass der verfassungsunmittelbaren Verordnungen ausführlicher zu umschreiben, was im Rahmen der *Nachführung* möglich ist. Beide SPK schlagen vor, dass die bundesrätlichen Verordnungen der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten und auf zwei Jahre zu befristen sind. Dieser Vorschlag ist als *Neuerung* zu qualifizieren.

Der Bundesrat erachtet die Formulierung «ausserordentliche Umstände» für genügend präzise. Die von der SPK des Nationalrates vorgeschlagene Umschreibung der ausserordentlichen Umstände bringt kaum neue Anhaltspunkte. Zudem ist es unbefriedigend und verwirrend, die «öffentliche Ordnung» separat, neben der äusseren und inneren Sicherheit aufzuführen. Aus den im Zusammenhang mit Artikel 172 Absatz 3 VE 96 dargelegten Gründen ist der Bundesrat auch im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit gegen eine nachträgliche Genehmigung der verfassungsunmittelbaren Verordnungen durch die Bundesversammlung. Er schlägt aber auch hier vor, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich erforderliche Befristung von verfassungsunmittelbaren Verordnungen in der Verfassung festzuhalten (vgl. die Ausführungen zu Art. 172 Abs. 2). Die von den SPK vorgeschlagene Befristung auf zwei Jahre ist nach Ansicht des Bundesrates zu starr und lässt keinen Raum für die in solchen Situationen notwendige Flexibilität.

Nach Artikel 173 Absatz 4 VE 96 ist der Bundesrat zuständig, in dringlichen Fällen Truppen aufzubieten. Es handelt sich um eine subsidiäre Kompetenz, die zu einer provisorischen wird, wenn Truppenzahl und Aufgebotsdauer überschritten werden. Wie in Artikel 102 Ziffer 11 BV wird in Artikel 173 Absatz 4 die Höchstgrenze «2000 Angehörige der Armee» festgeschrieben. Die SPK schlagen vor, die Zahl 2000 zu streichen, da in der Verfassung nicht unnötig Zahlen fixiert werden sollen. Diese Höchstgrenze ist auch im Militärgesetz (Art. 77 Abs. 3; SR 510.10) ausdrücklich festgehalten. Beim Streichungsvorschlag der SPK handelt es sich folglich um einen *Grenzfall*, eine Qualifizierung als *Nachführung* ist nicht ausgeschlossen.

¹⁶⁾ So wurde beispielsweise die Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten (AS 1994 2194) – immer in Reaktion auf die internationale Lage – zuerst teilsistiert (AS 1995 5025) und später voll sistiert (AS 1996 1021), bevor sie am 15. Dezember 1996 ganz ausser Kraft gesetzt worden ist.

¹⁷⁾ BGE 122 IV 262.

Nach Auffassung des Bundesrates würde es genügen, diese Vorgabe für die Aufbietung von Truppen auf Gesetzesstufe zu regeln.

Artikel 174 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Die SPK schlagen vor, in *Artikel 174 Absatz 4* VE 96 die Wendung «er wacht über die Einhaltung des Bundesrechts» zu ersetzen durch «er sorgt für die Einhaltung ...». Der Vorschlag kann als *Nachführung* betrachtet werden. Der Bundesrat kann sich mit dieser redaktionellen Änderung einverstanden erklären.

9148