

[6]

## *Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat*

[6.1]

*Einleitung\**

Schon – oder erst? – zehn Jahre sind vergangen, seit die neue Bundesverfassung am 18. Dezember 1998 vom *Nationalrat* mit 134 zu 14 Stimmen (bei 31 Enthaltungen!) und im *Ständerat* einstimmig angenommen worden ist. Der Thematik dieses Beitrages entsprechend wird mit dem Abschluss des parlamentarischen Werdeganges der neuen Bundesverfassung (BV) begonnen und nicht mit deren (knapper) Gutheissung durch Volk und Stände am 18. April 1999. Denn der endgültige Verfassungstext wurde als «Gemeinschaftswerk von Parlament und Regierung», als «Verfassung von National- und Ständerat» bezeichnet. «Dabei erwies sich die Vorlage des Bundesrates als ausgezeichnete Basis, die [die Räte] teils übernehmen, teils weiterentwickeln konnten. Das Parlament darf für sich in Anspruch nehmen, auch bei der Aktualisierung einen wesentlichen Anteil an der endgültigen Fassung geleistet zu haben.» !

Nachfolgend sollen *die Anteile und das Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat bei der Verfassungsreform 99*, insbesondere die Auseinandersetzung um das Konzept der «Nachführung» und um die Regelung des gegenseitigen Verhältnisses der beiden Verfassungsorgane beleuchtet werden. Dabei wird auch ein Blick auf die *Umsetzung der Verfassungsnormen* und deren Auswirkungen auf die Praxis geworfen. In einem weiteren Schritt geht es um die Frage, welches Schicksal den anlässlich der Reform angekündigten *Paket- oder Bereichsrevisionen*, v. a. der Staatsleitungsreform, widerfahren ist. Der Beitrag schliesst mit der kritischen Feststellung, dass der *Verfassungspflege* in den letzten zehn Jahren weder von der Regierung noch im Parlament die notwendige Beachtung geschenkt worden ist.

[6.2]

*Nachführung ist mehr als Nachführung*

Im Verlaufe der parlamentarischen Arbeit erwies es sich rasch, dass die Reform nicht auf eine eigentliche Nachführung der alten BV beschränkt werden konnte und sollte. Zwar gelang es Kurt Eichenberger 1986, mit diesem Konzept (und Begriff) das damals gestrandete Unterfangen wieder in Fahrt zu bringen, den Räten 1987 die Angst vor einer Totalrevision der BV zu nehmen und dem Bundesrat den Auftrag zur Ausarbeitung einer «nachgeführten» Verfassung zu erteilen. Aber die dahinter stehende Vorstellung, es könne so «nur» neu, verständlich, übersichtlich und zeitgemäss formuliert werden, was ohnehin schon gilt, war zu eng. Denn das angestrebte «Entschlacken, Lückenfüllen, Vervollständigen, Anreichern» (alles Begriffe, die der Bundesrat verwendet hat) ist mit verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Wertungen verbunden, die unter Umständen weit über die eigentliche Nachführung hinausgehen: «Nachführung ist deshalb immer mehr als blosser Nachführung (...). Vielleicht ist sogar der Begriff der Nachführung der grösste Nachteil der Idee der Nachführung, weil er (...) den Anschein einer buchhalterischen Aufgabe, eines blossen Nachvollzuges (...) vermittelt.»<sup>2</sup> Auf Antrag der Verfassungskommission des Ständerates ist denn auch der Titel des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 abgeändert worden: Statt «nachgeführte» Bundesverfassung heisst es «neue» Bundesverfassung.

Es kommt hinzu, dass die Räte die Gelegenheit benutzt haben, eigentliche, als solche ausgewiesene Neuerungen zu beschliessen; insofern gingen sie über den Verfassungsentwurf des Bundesrates hinaus. Dieser versuchte noch, messerscharf zwischen Nachführung (Teil A) und den Reformpaketen Volksrechte (Teil B), Justiz (Teil C) und Staatsleitung (für später angekündigt) zu unterscheiden. Die Räte liessen sich vom Kriterium leiten, ob die Reformanliegen von einem breiten Konsens getragen seien und sich so die «Verpackung» in eine Totalrevision rechtfertigen liesse – und natürlich damit die Volksabstimmung nicht zu gefährden vermöchte.<sup>3</sup> Zentrale Anliegen des Parlamentes betrafen die Subsidiarität im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, die Verankerung eines modernen und gelebten Föderalismus, das Bekenntnis zur wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft, die Veran-

kerung des Nachhaltigkeitsprinzips, eine bewusste Stärkung der Stellung von Kindern und Jugendlichen sowie eine Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat.<sup>4</sup>

Das Konzept des Bundesrates – «Nachführung» einerseits, Reformpaket-Bausteine andererseits – hatte zwar zwei gewichtige Vorteile: Es bot dem Parlament eine gute Diskussionsgrundlage und es diente dazu, Ängste vor einer Totalrevision abzubauen. Aber diese Übungsanlage konnte nicht das definitive Resultat vorwegnehmen. Das Parlament sprengte das Nachführungskorsett, und zwar v. a. bei der Regelung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung: Der Bundesrat hatte mit seinem Versuch, gestützt auf den Grundsatz der «Nachführung» die Handlungsfreiheit des Parlamentes einzuengen, keinen Erfolg. Auch die Weiterentwicklung der Verfassung mit Bereichsrevisionen ist nur zum Teil gelungen, und der mit der Nachführung verbundenen Zielsetzung der Verfassungspflege ist nachher auf unbefriedigende Weise nachgelebt worden.

[6.3]

*Zu einzelnen Neuerungen im Bereich der Gewaltenteilung und deren Umsetzung*

[6.3.1]

Im Bereich der *Gewaltenteilung* zwischen Bundesversammlung und Bundesrat<sup>5</sup> hat das Parlament rund 20 *Änderungen* am Entwurf des Bundesrates vorgenommen.<sup>6</sup> Der Bundesrat präsentierte hier eine formale Nachführung im engsten Sinne des Wortes.<sup>7</sup> Dies war in besonderem Ausmass unbefriedigend, weil wichtige Fragen der Gewaltenteilung in der alten Bundesverfassung keine Antwort im Verfassungstext fanden und zudem keine einzige der 142 Partialrevisionen der BV 1874 diesen Bereich berührt hatte. Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit entfernten sich im Laufe der Zeit weit voneinander. Die Verfassungen von 1848 und 1874 waren noch von einer selbstverständlichen, aber nur vage umschriebenen Suprematie des Parlamentes ausgegangen. Die Verfassungspraxis wurde im Laufe der Jahrzehnte immer mehr geprägt von einer Entwicklung, welche diese Suprematie des Parlamentes relativierte, ja mitunter in ihr Gegenteil verkehrte. Es waren die staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte, welche

diese Fragen aufwarfen, im Hinblick auf die bevorstehende Totalrevision der Bundesverfassung eine Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» einsetzten und nach Auswertung des Berichtes der Expertenkommission ihre Vorschläge ausarbeiteten, welche sich im Rahmen der neuen Bundesverfassung auch weitgehend durchsetzten – gegen teilweise nachhaltigen Widerstand des Bundesrates.<sup>8</sup>

[6.3.2]

Die Bundesversammlung hat v. a. in *vier Bereichen* des gegenseitigen Verhältnisses von Parlament und Regierung wesentliche neue Regelungen eingeführt:

- Sie hat den *verfassungsrechtlich gebotenen Inhalt des Gesetzes* und damit die materielle *Zuständigkeit des demokratischen Gesetzgebers* geklärt. Art. 164 BV verankert einen weitgehenden Gesetzes- und damit Parlamentsvorbehalt: Alle wichtigen und grundlegenden Fragen sind durch das Gesetz und damit durch das Parlament unter Vorbehalt des Referendumsrechts zu regeln; der Bundesrat darf nur in diesem Rahmen handeln. Diese Grundsätze konnten zwar gemäss Lehre und Praxis des Bundesgerichts durchaus seit längerer Zeit auch als «ungeschriebenes Verfassungsrecht» betrachtet werden; in der Alltagspraxis der Bundesbehörden waren sie aber keineswegs durchgehend präsent, wie insbesondere die weit verbreitete Praxis der Blankodelegationen des Gesetzgebers zeigt.
- Das Parlament ist nicht nur – wie traditionelle Vorstellungen das Gewaltenteilungsprinzip deuteten – oberstes Organ im Bereich der Gesetzgebung, sondern ist auch zuständig *für alle wichtigen Fragen ausserhalb der Gesetzgebung*. Die neue Bundesverfassung macht klar, dass eine strikte Aufteilung der staatlichen Funktionen auf die verschiedenen obersten Staatsorgane den Realitäten des modernen Staates nicht Rechnung tragen kann. Die grundlegenden staatlichen Funktionen – Gesetzgebung, Einzelakte, Finanzgewalt, Wahlen, Staatsleitung, Planung, Aussenpolitik – werden von Parlament und Regierung gemeinsam wahrgenommen, wobei Teilfunktionen klar zugewiesen bleiben. Kriterium der Kompetenzzuweisung ist in erster Linie die Wichtigkeit einer Regelung oder eines Ent-

scheides. Je wichtiger dieser erscheint, desto höhere Anforderungen sind an die demokratische Legitimation zu stellen.

- Die Bundesversammlung ist auch befugt, *auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einzuwirken*. Eine derartige Einflussnahme ist von Lehre und Praxis lange als unzulässige Einmischung und «Gewaltenvermischung» abgelehnt worden – obwohl umgekehrt von jeher selbstverständlich war, dass der Bundesrat im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung wichtige Funktionen erfüllt. Art. 171 BV stellt nun klar, dass der Bundesversammlung Instrumente zur Verfügung stehen müssen, mit welchen sie auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.
- Das Parlament verfügt nun über *umfassende Informationsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung*. In der früheren Alltagspraxis wurden die parlamentarischen Kommissionen häufig mit der Öffentlichkeit gleichgesetzt, welcher bei Bedarf das Amtsgeheimnis der Verwaltung entgegengestellt werden kann. Art. 152 Abs. 4 BV bildet nun die zweifelsfreie Basis dafür, dass die parlamentarischen Kommissionen diejenigen Informationsrechte besitzen, die sie zur Erfüllung der (verfassungsmässigen) Aufgaben des Parlamentes benötigen. In letzter Konsequenz können den vom Gesetz vorgesehenen «besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen (...) keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden» (Art. 169 Abs. 2 BV).

[6.3.3]

Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen sind zu einem grossen Teil nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen der *Umsetzung durch den Gesetzgeber*. Diese Umsetzung erfolgte zur Hauptsache im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), welche zum Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 führte.

Einige Grundsatzfragen der Gewaltenteilung, die bereits bei der Verfassungsreform intensiv diskutiert worden waren, führten auch bei der Umsetzung auf Gesetzesesebene erneut zu manchmal heftigen Auseinandersetzungen zwischen den federführenden Staatspolitischen Kom-

missionen und dem Bundesrat, teilweise auch zwischen Nationalrat und Ständerat (welch Letzterer dem Bundesrat wie bereits bei der Verfassungsreform in einigen Fragen näher stand als der Volkskammer).<sup>2</sup> Nachfolgend drei Beispiele:

Gemäss Art. 171 BV kann die Bundesversammlung mit *Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken*; die genaue Definition der rechtlichen Tragweite derartiger Aufträge wurde aber explizit an den Gesetzgeber delegiert. Gestützt auf Art. 120 ParlG hat eine von beiden Räten angenommene Motion, welche auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates abzielt, nun folgende Rechtswirkung: Entweder trifft der Bundesrat die verlangte Massnahme in eigener Zuständigkeit (indem er z. B. eine Verordnung abändert), oder, wenn er dies nicht tun will, er unterbreitet dem Parlament einen Entwurf für eine Änderung der Zuständigkeitsordnung (indem z. B. eine gesetzliche Delegationsnorm abgeändert wird). Diese griffige Formel obsiegte erst in der Einigungskonferenz gegen die von Bundesrat und Ständerat bevorzugte Definition der Motion. Diese wollten der Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates bloss die stark interpretationsbedürftige Wirkung einer «Richtlinie» geben.

Nach Art. 166 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die Bundesversammlung bei der *Gestaltung der Aussenpolitik* bzw. bei den *wichtigen Planungen der Staatstätigkeit* mit. Art. 28, 146–148 und 152 ParlG konkretisieren nun die verschiedenen Formen dieser Mitwirkung. Gegen den Widerstand des Bundesrates wurden «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» der Bundesversammlung in der Form eines (in der Regel einfachen) Bundesbeschlusses in das Gesetz aufgenommen. Diese Form ist vorgeschrieben für die *Legislaturplanung*, kann aber auch für die Beschlussfassung über sektorische Planungen oder Konzepte – z. B. im Bereich der Aussenpolitik – verwendet werden. Die parlamentarische Beratung eines Erlassentwurfs erlaubt eine differenziertere und im Ergebnis politisch verbindlichere Beschlussfassung als die übliche Kenntnisnahme von Berichten des Bundesrates.<sup>10</sup>

Art. 153 Abs. 4 BV gesteht den parlamentarischen Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen *Informationsrechte* im Grundsatz zu, delegiert aber die nähere Bestimmung des Umfangs

dieser Rechte an den Gesetzgeber. Das Parlamentsgesetz konzipiert nun die parlamentarischen Informationsrechte gesamthaft, ausgehend von den Rechten des einzelnen Ratsmitglieds (Art. 7) über die weitergehenden Rechte der «normalen» Kommissionen (Art. 150) und diejenigen der Aufsichtskommissionen (Art. 153) bis zu den umfassenden Rechten der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 154) und der parlamentarischen Untersuchungskommissionen (Art. 166). Besteht zwischen einem Ratsmitglied oder einer Kommission einerseits und dem Bundesrat andererseits Uneinigkeit darüber, ob die verlangte Information der parlamentarischen Aufgabenerfüllung dient, so entscheidet in letzter Instanz das Ratspräsidium. Der Bundesrat opponierte vergeblich sowohl gegen diese Konfliktregelung als auch gegen ein Einsichtsrecht der Aufsichtsdelegationen in Unterlagen des Mitberichtsverfahrens.

[6.3.4]

Die Frage, ob und wie sich das neue Parlamentsrecht konkret auf die *Praxis der obersten Behörden ausgewirkt* hat, ist nicht einfach zu beantworten, denn diese wird nicht allein durch Normtexte geprägt. Gerade die Entwicklung der Stellung des Bundesparlamentes in der jüngeren Vergangenheit ist ein Beispiel dafür, dass die Praxis der Normierung zuvorkommen kann und die Normierung faktische Entwicklungen nachvollzieht. Die Interpretation dieser faktischen Entwicklungen kann aber durchaus unterschiedlich erfolgen, sodass der Legiferierung die Funktion einer verbindlichen Interpretation zukommt. Die Neufassung der Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat bedeutete zum Teil einen rechtlichen Nachvollzug einer faktischen Entwicklung, die bereits gut dreissig Jahre früher begonnen hatte.

Katalysatoren dieser Entwicklung waren die Mirage-Affäre der 1960er-Jahre und die Fichen-Affäre von 1989, welche dazu führten, dass namentlich die Instrumente der *parlamentarischen Oberaufsicht* (Geschäftsprüfungskommissionen, parlamentarische Untersuchungskommissionen, Informationsrechte) und die Infrastruktur des Parlamentes (*Parlamentsdienste*) erheblich ausgebaut wurden. Die allmähliche Wiederbelebung der *parlamentarischen Initiative* seit den 1960er-Jahren führte dazu, dass das Parlament wieder in den Stand gesetzt wurde,

den Gesetzgebungsprozess nötigenfalls auch gegen den Willen des Bundesrates in Gang zu setzen und in eigener Regie (wenn auch nicht ohne die unverzichtbare Mitwirkung der Bundesverwaltung) zum Ziel zu führen. Von entscheidender Bedeutung war die *Reform des Kommissionensystems* mit der Revision der Geschäftsreglemente beider Räte im Jahre 1991: Die damit eingeführten ständigen Kommissionen sind Voraussetzung dafür, dass das Parlament bzw. die jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten nicht nur auf Vorschläge der Regierung reagieren, sondern aus eigener Initiative agieren können.<sup>11</sup>

Diese Entwicklung hat sich seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung und des neuen Parlamentsgesetzes fortgesetzt. Neueste wissenschaftliche Untersuchungen über den Anteil der Bundesversammlung am Gesetzgebungsprozess im neuen Jahrtausend fehlen zwar noch.<sup>12</sup> Wer das Geschehen kontinuierlich und intensiv beobachtet, wird aber den Eindruck bestätigen, dass dieser Anteil weiter zugenommen hat. Gerade auch die neuesten Änderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates dürften das Verständnis für die Bedeutung der Bundesversammlung gefördert haben: Der Umstand, dass die grösste Parlamentsfraktion während eines Jahres (2008) nicht mehr im Bundesrat vertreten war, hat weder die parlamentarischen Entscheidungsprozesse noch deren Resultate wesentlich verändert. Die wichtigen politischen Entscheidungen fallen nach wie vor mit wechselnden Mehrheiten im Parlament, wobei im Jahr 2008 die selbst erklärte «Oppositionspartei» sich häufiger in der Mehrheit befand als eine der «Regierungsparteien».<sup>13</sup> Die Kodifizierung des gesamten Parlamentsrechts auf Verfassungs-, Gesetzes- und Reglementebene ist zwar nicht der Ursprung der zunehmenden Emanzipation des Parlamentes, hat diese Entwicklung aber doch wesentlich unterstützt.

[6.4]

*Zum Schicksal der angekündigten Bereichsrevisionen,  
insbesondere der Staatsleitungsreform*

[6.4.1]

Es war Bundesversammlung und Bundesrat sehr wohl bewusst, dass mit der Annahme der neuen BV kein «Rechtsstillstand» eintreten, sondern dass die Verfassung als politischer Fechtboden weiterhin

Gegenstand der Aktualisierung und der politischen Auseinandersetzungen bilden wird. Allerdings hätte wohl niemand damit gerechnet, dass die BV bereits zehn Jahre später 52 neue oder geänderte Verfassungsbestimmungen aufweisen würde. Diese gehen freilich auf «nur» sieben Behördenvorlagen und zwei Volksinitiativen zurück. Der Grund dafür liegt darin, dass die Bundesversammlung insgesamt vier sog. *Paketvorlagen* verabschiedet hat,<sup>14</sup> die jeweils zahlreiche Bestimmungen umfassten. Dieser Weg mag einleuchten, wenn und weil die Reformthematik mehrere, eventuell verstreut über die Verfassung anzutreffende Normen berührt (Justiz, Volksrechte, Aufgabenteilung Bund–Kantone, Bildung). Weniger befriedigend erscheint, dass die Verfassungspraxis Mühe bekundet, diese Pakete «zwischen» den klassischen Teilrevisionen und der Totalrevision einzuordnen. So wurden die Pakete «der ersten Stunde», die Justiz- und Volksrechtereform, sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) klar als Totalrevisionen qualifiziert, weil sie jeweils die Einheit der Materie überstiegen (Art. 194 Abs. 2 BV), was durchaus den herrschenden Anschauungen über die Materieneinheit entsprach.<sup>15</sup> Doch erstaunt, dass in diesen Fällen die Verfassung trotz Totalrevision weder ein neues Datum erhielt noch neu durchnummeriert wurde. Die neue «Bildungsverfassung» mit ihren zehn revidierten Artikeln ist hingegen im Verfahren der Teilrevision behandelt worden, obwohl sich auch hier die kritische Frage der Materieneinheit gestellt hätte.

Es war wohl ein Fehler, dass dieser «Zwitter-Reformtypus» anlässlich der Verfassungsreform oder spätestens bei der Volksrechtereform nicht einer klaren Lösung zugeführt wurde. Dabei geht es unseres Erachtens nicht nur um den zu hinterfragenden Grundsatz der *Einheit der Materie*, sondern auch um Fragen des Reformverfahrens und der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Paketlösungen neigen dazu, im Vorverfahren durch Bundesrat, Verwaltung und oft auch Kantonsregierungen oder andere «Vetoplayer» multilateral ausgehandelt und so austariert, geschnürt und kompromissfest aufbereitet zu werden, dass das Parlament faktisch vor faits accomplis gestellt wird. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass die weiter hinten skizzierten Anliegen der Verfassungspflege zu kurz gekommen sind, sei es, dass diese zu spät, oder sei es, dass sie gar nicht (mehr) mit Aussicht auf Erfolg eingebracht werden konnten.

[6.4.2]

Den angekündigten Reformpaketen war ein bescheidener Erfolg beschieden: Die Justiz- und Volksrechtereform konnten beide nur zum Teil realisiert werden. Die *Staatsleitungsreform*<sup>16</sup> wurde anlässlich der Verfassungsreform 99 vom Bundesrat angekündigt und versprochen.<sup>17</sup> Eine dem Parlament am 19. Dezember 2001 unterbreitete Vorlage zur Schaffung einer «Zwei-Kreise-Regierung» scheiterte am 4. März 2003 im Ständerat; dieser zog eine Erweiterung auf neun Mitglieder des Kollegiums vor.<sup>18</sup> Demgegenüber beschloss der Nationalrat am 10. März 2004, das Geschäft zurückzuweisen und den Bundesrat zu beauftragen, neue Vorschläge mit dem Ziel zu unterbreiten, die politische Führung zu stärken, den Bundesrat von Verwaltungsaufgaben zu entlasten sowie die Effizienz der Verwaltung zu steigern. Der Ständerat schloss sich am 3. Juni 2004 diesem Rückweisungsbeschluss an. Seither wurde zwar an einer «Bundesverwaltungsreform 05/07» gearbeitet, doch dem parlamentarischen Auftrag kam und kommt die Landesregierung nicht nach. Die Bundesversammlung ihrerseits erfüllte den parlamentarischen Teil der Staatsleitungsreform am 13. Dezember 2002 mit dem Erlass eines neuen Parlamentsgesetzes.<sup>19</sup>

Dass eine Regierungsreform nach wie vor dringend nottut, bestätigte demgegenüber der Schlussbericht des vom Bundesrat eingesetzten Experten *Ulrich Fässler*: Eine Führung der Verwaltung durch den Bundesrat als Kollegium werde kaum wahrgenommen. Und es fehle am Willen des Bundesrates, die politische Führung zu stärken und seine eigenen Führungs- und Entscheidungsprozesse kritisch zu hinterfragen.<sup>20</sup> Im Ständerat wurde die Weigerung des Bundesrates, einen klaren und wiederholten parlamentarischen Auftrag zu erfüllen, eher resignierend beklagt (Ständerat *Peter Briner*: «eine unendliche Geschichte, die erst noch im Sande verläuft»), worauf Bundesrat Merz unwidersprochen festhielt: «Tatsache ist, dass die Staatsleitungsreform gescheitert ist».<sup>21</sup>

[6.4.3]

Warum ist es bislang nicht gelungen, die Staatsleitung zu reformieren, obwohl ausserhalb des Bundesrates selbst ein grosser und evidenter Reformbedarf unbestritten erscheint? Unseres Erachtens dürften folgende Aspekte eine Rolle spielen:<sup>22</sup>

- *Helvetische Urängste vor Strategie, Führung und grösseren Veränderungen*: Einmal gibt es hierzulande so etwas wie eine polihelvetische Skepsis vor dem «Strategischen». Wenn mit einer Regierungsreform versucht werden soll, die Staatsleitung in strategischer Hinsicht zu stärken, sie vom Alltagsgeschäft zu entlasten, so schlägt ihr sofort das Bedenken ins Gesicht, dass damit das Regierungskollegium zu «Wolkenschiebern» degradiert werde. Dann bestehen tradierte Ängste vor einer stärkeren Regierung, v. a. aus Furcht um den eigenen Einfluss – so etwa im Parlament oder in den Parteien. Doch das Parlament kann nur stark sein, wenn auch die Regierung ihre eigentliche Führungsfunktion wahrzunehmen vermag, insbesondere um demokratische Entscheide vorzubereiten und umzusetzen. Die Angst vor Machtverlust geht zudem auch im Bundesratskollegium selbst um, denn jede Stärkung des Kollegiums zulasten des Departementalsystems und jeder Ausbau der Leitung des Kollegiums durch den Bundespräsidenten bringen zwangsläufig Veränderungen auch der Stellung der einzelnen Mitglieder des Kollegiums mit sich. Eine stärkere Landesregierung, so eine weitere Befürchtung, wäre in der Lage, die Staatsaufgaben auszuweiten und den Staatseinfluss zu mehren. Man kann aber auch umgekehrt argumentieren: Nur eine starke Regierung kann in der Leistungsgesellschaft unpopuläre Massnahmen vorschlagen und mit Überzeugungskraft vor Parlament und Volk vertreten!
- *Vom prekären Stellenwert der Staatspolitik*: Es kommt hinzu, dass die Staatspolitik in der Schweiz seit Jahrzehnten ein kümmerliches Dasein fristet. Wie hätte sonst die NFA als eine (von der Fachwelt kaum diskutierte) grosse Föderalismusreform ausgegeben werden können? Kein Parteiprogramm setzt sich ernsthaft mit solchen Fragestellungen auseinander, was auch mit der später zu beleuchtenden Identitätsfalle zu tun haben mag. V. a. das für die Demokratie zentrale Verhältnis von Parlament und Regierung steht nicht im Zentrum der staatspolitischen Diskussionen. Dies hatte allerdings bei der Verfassungsreform 99 in gewissem Sinn auch einen positiven Effekt: Es war in diesem Themenbereich besser als anderswo möglich, Neuerungen zu beschliessen, weil nicht zu befürchten war, dass diese Neuerungen im Volk Opposition wecken und damit den Erfolg der Verfassungsvorlage in der Volksabstimmung

gefährden könnten. Staatspolitik hat auch keine namhafte wirtschaftliche Lobby; sie eignet sich so hervorragend für populistische Profilierungsaktionen und für die Verstärkung der obgenannten Ängste, wie das im Abstimmungskampf um die Totalrevision der Bundesverfassung evident war. Eine Volksabstimmung ist heute ohne finanzkräftigen Hintergrund nicht zu gewinnen, jedenfalls nicht zugunsten von progressiven Veränderungen.

- *Regierungsfalle oder von der Schwierigkeit, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen:* Eine Regierungsreform muss von derjenigen Instanz vorbereitet und «promotet» werden, die selbst strukturell verändert werden soll. Es braucht also vorerst und v. a. einen Bundesrat, der nicht nur von seiner eigenen Revision überzeugt sein muss, sondern der sich auch darüber einig ist, wie ein neues Staatsleitungsmodell auszusehen hat. V. a. in der Kollegialregierung hat es sich als äusserst schwierig erwiesen, zu einheitlichen Reformvorstellungen zu gelangen, und dies wohl aus unterschiedlichen Gründen, die von den erwähnten Ängsten bis hin zu parteipolitischen Überlegungen reichen mögen. Ohne den entschiedenen und geschlossenen Willen der Landesregierung, eine Staatsleitungsreform in Angriff zu nehmen und sowohl im Parlament als auch in der Volksabstimmung durchzubringen, ist jede Reform zum Scheitern verurteilt – quod erat demonstrandum! Die Bundesversammlung kann zwar Staatsleitungsreformen mit überwiesenen Vorstössen verlangen; sie gerät aber rasch an eigene Grenzen, wenn sie diese selbst an die Hand nehmen wollte.
- *Integrationsfalle:* Es dürfte unbestritten sein, dass der Bundesrat als siebenköpfige Kollegialregierung im Falle einer EU-Mitgliedschaft reformiert und auf die vielfältigen Kontakte mit der EU und ihren Mitgliedsländern ausgerichtet werden müsste. Das gilt zwar im Grundsatz auch ohne Mitgliedschaft, wenn die Schweiz ihre aussenpolitischen Chancen besser und v. a. kohärenter wahrzunehmen bereit wäre. Wird die Reform nun argumentativ mit der EU-Mitgliedschaft verknüpft, so steigen die Widerstände exponentiell an. Denn dann wird die Reform als erster Schritt einer neuen Integrationspolitik wahrgenommen – oder doch so interpretiert. Selbst wenn ein solcher Konnex vermieden und der Reformbedarf

ausschliesslich «innenpolitisch» oder mit den Erfordernissen einer kohärenteren Aussenpolitik allgemein begründet würde, ist zu befürchten, dass der Revision – aus mehr oder weniger lauterer Absicht – eine Vorbereitung für den EU-Beitritt unterstellt werden wird. So sitzt die Schweiz in der Falle, aus der sie unseres Erachtens wohl nur herauskommen könnte, wenn die Staatsleitungsreform in der gegenwärtigen Phase des Bilateralismus in Angriff genommen würde.

- *Identitätsfalle:* Es scheint, als ob in einer Zeit des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels und der sich auflösenden «Ligaturen» (*Ralf Dahrendorf*) die staatlichen Institutionen zu einem Stabilitätsanker geworden sind. Damit verbunden wachsen mythologische Bilder, die aus den Institutionen verbindende Eckpfeiler der Schweiz, ja als für die Eigenart unseres Landes unentbehrliche und unveränderbare «rochers de bronze» werden lassen. Dazu gehören nicht nur die Volksrechte und der Föderalismus, obwohl beide erst im 19. Jahrhundert geschaffen und teilweise aus dem Ausland «importiert» wurden, sondern auch das Zweikammersystem, das (faktisch schon seit Langem nicht mehr existierende) «Milizparlament» und die kollegiale Regierung. Wird dem Bundesrat als siebenköpfigem Kollegium ein identitätsstiftender Charakter beigegeben, so erschwert dies jede Reform von Anfang an. Dann steht nicht die Frage voran, mit welcher Regierungsstruktur die dem Bundesrat von der Bundesverfassung übertragenen Aufgaben am besten erfüllt werden können, sondern welche minimalen Änderungen noch erträglich sind, damit das (trügerische) Bild einer siebenköpfigen kollegialen Regierung mit einem jährlich wechselnden Präsidium so weit und lange wie möglich aufrecht zu erhalten ist.

[6.5]

*Nachführung ohne Fortführung oder wo bleibt die Verfassungspflege?*

[6.5.1]

Das mit der Verfassungsreform verfolgte Ziel einer verständlichen, klar strukturierten und systematisch geordneten, in Dichte und Sprache vereinheitlichten Verfassung wurde damals zweifellos erreicht.

Doch haben sich Bundesrat und Bundesversammlung in den letzten zehn Jahren weiterhin an diese Zielsetzung gehalten? Eigentlich müsste es selbstverständlich sein, dass es ja nicht nur darum gehen kann, eine Verfassung zu einem bestimmten Zeitpunkt deswegen neu zu gestalten, sondern dass diese «Übung» zum Anlass genommen wird, die Verfassung auch künftig zu pflegen. Ein Blick in den aktuellen Verfassungstext zeigt allerdings ein enttäuschendes Bild: Wie kürzlich *Giovanni Biaggini* anschaulich, aber auch erschreckend aufgezeigt hat, funktioniert seither die Verfassungsfortbildung – von ihm wissenschaftlich-zurückhaltend formuliert – «alles andere als optimal». <sup>23</sup> Bereits anlässlich der Verfassungsreform wurde zwar darauf hingewiesen, dass infolge unserer Verfassungskultur der Teilrevisionen und namentlich wegen der Weiterentwicklung der Verfassung durch Volksinitiativen kein allzu hoher Massstab an die juristische Qualität der Verfassungspraxis gelegt werden kann. Doch die meisten Probleme verursachten die Behörden mit *ihren* Änderungen, nicht «das Volk». <sup>24</sup>

[6.5.2]

*Inhaltliche* Mängel weisen etwa Bestimmungen auf, die im Rahmen der Reform der Volksrechte, <sup>25</sup> der NFA <sup>26</sup> sowie der Bildungsverfassung <sup>27</sup> eingeführt worden sind. Im *formellen* und *redaktionellen* Bereich scheint das Ziel der Verfassungspflege in Vergessenheit geraten zu sein. Beispiele: Erstmals wurde ein Verfassungsartikel von der Redaktionskommission berichtigt; <sup>28</sup> von Volk und Ständen angenommene Verfassungsbestimmungen sind später *vor* ihrem Inkrafttreten bereits wieder geändert worden, weil redaktionelle Mängel zu beheben waren; <sup>29</sup> Unsicherheiten über die Geltung von Verfassungsnormen entstanden, weil die Fussnoten in der deutsch- und in der französischsprachigen Rechtssammlung nicht übereinstimmten; <sup>30</sup> in einem Artikel «fehlt» eine Ziffer. <sup>31</sup>

[6.5.3]

Offensichtlich waren Bundesversammlung und Bundesrat nach Annahme der neuen BV nicht mehr sonderlich an der *Verfassungspflege* interessiert. Gerade die «Bereichsrevisionen» Volksrechte, NFA und Bildungsverfassung führten nicht zu einer sorgfältigen Einbettung neuen Rechts in die soeben aufwendig bereinigte Verfassung, sondern ergänzten diese «rücksichtslos» und nicht «constitutione artis», sodass

bereits wieder Grundsteine für die früheren Probleme mit der Lesbarkeit, Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Bundesverfassung gelegt wurden. Insbesondere fällt auf, dass thematisch verwandte oder gar zusammenhängende Revisionen nicht genügend aufeinander abgestimmt wurden (Bildungsverfassung), dass ökonomisches und oft eindimensionales Denken zulasten des staatspolitischen Bewusstseins und der staatsrechtlichen Durchleuchtung vorherrscht (NFA) und Neuerungen eingeführt werden, die nicht genügend auf ihre Praxis-tauglichkeit hin untersucht wurden (Volksrechte). Neu ist auch die Tendenz, gutgeheissene Bestimmungen (wegen realer oder behaupteter Vollzugsprobleme) jahrelang nicht in Kraft zu setzen, wie etwa die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) oder einzelne Bestimmungen über die Änderung der Volksrechte (insbesondere Art. 139a BV).

[6.5.4]

Die *Hauptverantwortung* für diese Mängel liegt bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Eine vom Bundesamt für Justiz als «Querschnittsamt» unterstützte Kollegialregierung muss die übergeordneten Anliegen der Verfassungspflege wirksam vertreten und durchsetzen können. <sup>32</sup> Dies gilt gerade auch dann, wenn eine Vorlage (wie z. B. der NFA oder die neue Bildungsverfassung, die auf eine parlamentarische Initiative zurückging) unter massgeblichem Einfluss von Kantonsregierungen (z. B. einer Direktorenkonferenz) und der hinter ihr stehenden kantonalen Verwaltungen sowie der zuständigen Bundesämter entstand. Doch auch wenn im Parlament bei der Rechtsetzung naturgemäss die politischen und oft auch symbolträchtigen Auseinandersetzungen voranstellen, so ist zu bedauern, dass namentlich im Ständerat die Sorge um die Rechtspflege (*Georg Müller*) in den letzten zehn Jahren nachgelassen hat.

[6.6]

### *Schlussbemerkungen*

*Zusammenfassend* lässt sich folgern, dass das Konzept der Nachführung von Anfang an mehr war als Nachführung, auch mehr als «mise à jour», wie der französische und von Bundesrat Koller forcierte Ausdruck lautete, und dass es aus mindestens drei Gründen erfolgreich war: einmal wegen seines restriktiven, aber auch verschleiernenden und beruhigenden



den Charakters. Ist es nicht ein klassisch-helvetischer Brauch, Reformen verharmlosend zu etikettieren? Wähten sich unsere Vorfahren nach der Gründung des Bundesstaates 1848 nicht lange Zeit in einer «Confoederatio helvetica», wie heute noch auf den Münzen nachzulesen ist und wie sie im Kürzel CH (etwa im Landeskennzeichen für Motorfahrzeuge oder in Postadressen) weiterlebt? Die Reform gelang aber zweitens auch deswegen, weil sich das Parlament nicht auf eine eng verstandene Nachführung verpflichten liess, sondern den Weg frei legte für echte, ausgemessene, punktuelle und «verdaubare» Reformen im Rahmen der Verfassungsfortbildung. Es hatte zudem drittens auch den Mut und die Einsicht, von visionären Reformschüben Abstand zu nehmen.

Gerade im Bereich des *Verhältnisses von Parlament und Regierung* sind wichtige, von der Öffentlichkeit kaum beachtete Neuerungen eingeführt worden, insbesondere bei der Bestimmung der materiellen Zuständigkeit des Gesetzgebers (Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, wichtige politische Angelegenheiten auch ausserhalb der Gesetzgebung), der Einwirkung der Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und bei den Informationsrechten. Im Rahmen der Umsetzung der entsprechenden neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesebene kam es zu einem Ringen zwischen Parlament und Regierung. Bundesverfassung und Parlamentsgesetz vermögen heute dem Anspruch einigermaßen gerecht zu werden, die politische Wirklichkeit abzubilden und durch die damit erreichte Verständlichkeit und Transparenz mitzuprägen.

Die 1999 «auf später» verschobenen Bereichsrevisionen waren nur teilweise erfolgreich, sodass die Verfassungsreform über die Nachführung hinaus keine plangemässe Fortsetzung fand. Die anlässlich der Reform 99 angekündigte und bis heute nicht verwirklichte Staatsleitungsreform ist primär am nachhaltigen Widerstand des Bundesrates, aber auch an «systemimmanenten» Hindernissen gescheitert. Verpasst worden ist 1999 und später eine klare Regelung der sog. Bereichsrevision.

Der Funke der *Verfassungspflege*, die dem Nachführungskonzept zugrunde lag, ist in der Folge nicht auf die staatsleitenden Organe

übergesprungen. Im Gegenteil hat die Sorgfalt bei der Verfassungsfortbildung in bedenklichem Ausmass nachgelassen. Dies passt – leider – zu Tendenzen eines verminderten rechtsstaatlichen Bewusstseins in der gegenwärtigen politischen Landschaft.

Anmerkungen

\*Wir danken Frau lic. iur. Rabea Dinkel für die wertvolle Mitarbeit.

<sup>1</sup>  
René Rhinow in seinem Votum als Ständeratspräsident vor der Schlussabstimmung im Ständerat, AB (Separatdruck Reform der Bundesverfassung) SR, S. 229.

<sup>2</sup>  
René Rhinow in seinem einleitenden Votum im SR als Präsident der Verfassungskommission am 19.1.1998; AB SR (Separatdruck), S. 3.

<sup>3</sup>  
So explizit der Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III, S. 249). – Zu den Neuerungen vgl. den Beitrag von Georg Kreis sowie René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung, Basel, Genf, München 2000, S. 43 ff.

<sup>4</sup>  
Vgl. Rhinow, AB SR (Separatdruck), S. 6 f. Bei der Aufstufung von Neuerungen in der BV 99 wird dieser Bereich leider kaum erwähnt.

<sup>5</sup>  
Zum modernen Verständnis der Gewaltenteilung (oder besser Gewaltengliederung) als Modell der geteilten, aber kooperierenden Gewalten vgl. etwa René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel, Genf, München 2003, («Grundzüge»), Rz. S. 2054 ff.; Georg Müller, «Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund», in: Parlament 2/05, S. 16 ff., 18 ff.

<sup>6</sup>  
Vgl. etwa die Zusammenstellung in AB SR (Separatdruck), S. 122.

<sup>7</sup>  
Z. B.: Festhalten am Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat, an der administrativen Unterstellung der Stabsdienste des Parlamentes unter die Stabsstelle der Regierung.

<sup>8</sup>  
Bericht der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» vom 15.12.1995 (BBl 1996 II, S. 428–534); Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III, S. 245–319); Stellungnahme des Bundesrates vom 9.6.1997 (BBl 1997 III 1484–1505). Zusammenfassende Darstellung und Analyse: Martin Graf, «Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung», in: ZBl 2000, Nr. 1, 1–15.

<sup>9</sup>  
Bericht der SPK vom 1.3.2001 (BBl 2001, S. 3467–3677), Stellungnahme des Bundesrates vom 22.8.2001 (BBl 2001, S. 5428–5465). Kurzanalyse: Martin Graf, «Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen», in: LeGes 2003, Nr. 2, S. 9–12 (im selben Heft Stellungnahmen von Annemarie Huber-Hotz und Jean-François Aubert zu diesen Thesen und neun wissenschaftliche Beiträge zu einzelnen Aspekten des Parlamentsgesetzes).

<sup>10</sup>  
Vgl. Martin Graf, «Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse», in: Thomas Säggesser, Die Bundesbehörden. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 111–134.

Anmerkungen

<sup>11</sup>  
Vgl. Ruth Lüthi, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1997.

<sup>12</sup>  
Letzte umfassende Untersuchung: Annina Jegher, Bundesversammlung und Gesetzgebung, Bern, Stuttgart, Wien 1999. Vgl. auch: Boris Burri, «Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung», in: LeGes 2007, Nr. 2, S. 319–326: 20 % der Gesetzeserlasse in der Legislaturperiode 2003–2007 gehen auf parlamentarische Initiativen zurück.

<sup>13</sup>  
Vgl. Michael Hermann, «Die neue Macht der FDP», in: NZZ am Sonntag, 26.10.2008.

<sup>14</sup>  
Sofern die neue Finanzordnung (BB vom 26.11.2004) als Paket qualifiziert wird, sind es gar fünf Paketvorlagen.

<sup>15</sup>  
Vgl. etwa René Rhinow, Grundzüge, Rz. S. 413 ff., 435 ff. und 1873 ff.

<sup>16</sup>  
Die Regierungsreform resp. Staatsleitungsreform wurde durch verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangt (Motionen NR Kühne und freisinnige Fraktion im NR sowie parlamentarische Initiative SR Rhinow, die von beiden Kammern 1991 gutgeheissen wurden; parlamentarische Initiative Rhinow, welcher der Ständerat am 16.3.1998 Folge gab). Grundsätzlich zur Staatsleitung vgl. Denise Brühl-Moser, Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung, mit Bezügen zu

Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich, Bern 2007.

<sup>17</sup>  
Vor dem Ständerat plädierte Bundesrat Arnold Koller für eine Zurückhaltung bei rechtspolitischen Neuerungen im Verfassungsbereich von Bundesversammlung und Bundesrat mit dem Argument, der «Bundesrat (...) (habe) bereits ein weiteres Reformpaket eingeleitet (...), nämlich jenes über die Staatsleitungsreform, wo einerseits die Regierung reformiert und andererseits das wichtige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive neu geregelt werden sollen (...). Das ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates.» (AB SR Separatdruck, S. 123); vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 9.6.1997 zum Zusatzbericht der SPK zur Verfassungsreform (BBl 1997 III, S. 1485ff).

<sup>18</sup>  
Vgl. die knappe Darstellung bei Rhinow, Grundzüge, Rz. S. 2354 ff.

<sup>19</sup>  
BG über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13.12.2002, SR 171.10., in Kraft gesetzt mit dem Beginn der 47. Legislaturperiode per 1.12.2003.

Anmerkungen

20

Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07 vom 20.12.2007, S. 20 f. (<http://www.efd.admin.ch>). In einem Interview qualifizierte U. Fässler die Arbeit des Bundesrates in barscher Form als «freundlich formuliert: barock. Und unfreundlich formuliert: total ineffizient (...). Dieses Gremium hasst im Grunde genommen seine gemeinsamen Sitzungen. Die wollen gar nicht zusammen an einen Tisch sitzen.» Die aktuelle Regierung sei «eine Garde von Sesselklebern, die ihre zentrale Aufgabe nicht wahrnimmt, nämlich die Schweiz in die Zukunft zu führen» (Martin Beglinger, in: Das Magazin vom 18. August 2008).

21

Behandlung der Interpellation Stadler Hansruedi: «Verwaltungsreform, Neugliederung der Departemente, Staatsleitungsreform» im Ständerat am 5.3.2008, AB 2008, 64 ff.

22

Die nachfolgenden Gedanken lehnen sich an die Bemerkungen von René Rhinow an, die er anlässlich seines Symposiums (vgl. folgende Anm. 23) geäußert hat (Stellungnahme zur Staatsleitungsreform, S. 101 ff.).

23

Vgl. Giovanni Biaggini, «Verfahren und Methoden der Verfassungsfortbildung», in: Demokratie. Regierungreform. Verfassungsfortbildung, Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag, Basel 2009, S. 125 ff. (nachfolgend zit. als «Verfassungsfortbildung»).

24

Zu folgender Darstellung und Quellen der angeführten Beispiele vgl. insbesondere Biaggini, «Verfassungsfortbildung» (Anm. 23), S. 127–130.

25

So ist die Bestimmung über die Allgemeine Volksinitiative (Art. 139a BV) nie in Kraft gesetzt worden und wird wohl demnächst wieder aufgehoben.

26

Die in Art. 43a BV aufgezählten «Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben» könnten einem Lehrbuch der Ökonomie entnommen sein und erscheinen nicht als verfassungswürdig. Sie liegen quer zu andern, wesentlichen Verfassungsnormen, wie namentlich zu den Grundsätzen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (Art. 3, S. 42f. BV), sind in ihrer Tragweite diffus und einseitig auf ökonomisch-finanzielle Kriterien ausgerichtet – zusammen mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 5a BV ein anschauliches, aber nicht leuchtendes Beispiel von (bloss) symbolischer Rechtsetzung. Vgl. dazu René Rhinow, «Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht», in: René L. Frey (Hrsg.), Föderalismus – zukunftstauglich?, Zürich 2005, S. 63 ff., 77–79; Giovanni Biaggini, «Vertragszwang im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel», in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 8/2008, S. 345 ff.

27

Gemäss Art. 48a BV kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone im Aufgabenbereich der kantonalen Hochschulen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären. Art. 63a BV hingegen, der eigentliche Hochschulartikel, gibt dem Bund die Kompetenz (Abs. 5), Vorschriften zu erlassen, wenn Bund und Kantone die ihnen aufgegebenen gemeinsamen Ziele nicht auf dem Weg der Koordination erreichen. Das gegenseitige Verhältnis von Allgemeinverbindlicherklärung und Bundeskompetenz erscheint unklar und hätte bei sorgfältiger Verfassungsgebung geklärt werden müssen.

28

Art. 61a Abs. 3 BV (gestützt auf Art. 58 Abs. 1 ParlG).

29

Art. 48a Abs. 3 BV (französische Fassung) und Art. 66 Abs. 1 BV.

30

Art. 48a Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 3.

31

Art. 197 BV: zwischen Ziff. 5 und Ziff. 7 existiert keine Ziff. 6.

Anmerkungen

32

In diese Richtung zielt ein vom Ständerat am 26.9.2007 angenommenes Postulat «Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle» von Ständerat Pfisterer (AB 2008 SR, S. 809). Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie die Verfassungskontrolle bei der Vorbereitung der Gesetz- sowie Verordnungsgebung institutionell verstärkt werden kann. Als Beispiele werden eine institutionelle Stärkung des Bundesamtes für Justiz oder der Parlamentsdienste genannt, welche nicht nur bei der Vorbereitung der Gesetzgebung, sondern auch der Verfassungsgebung wirksam werden könnten.

***Erprobt und entwicklungsfähig  
Zehn Jahre neue Bundesverfassung***

***Herausgegeben von Georg Kreis  
Mit Beiträgen von Thomas Cottier,  
Bernhard Ehrenzeller, Astrid Epiney,  
Martin Graf, Kurt Imhof, Arnold Koller,  
Heinrich Koller, Georg Kreis,  
Luzius Mader, Giusep Nay,  
Leonhard Neidhart, René Rhinow,  
David Tréfás***

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.*

© 2009 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

*Reihen- und Umschlaggestaltung: unfolded, Zürich  
Lektorat: Elisabeth Balscheit-Osmer  
Satz: Mediengestaltung Marianne Otte, Konstanz  
Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim*

*Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten  
Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags,  
der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung,  
der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf andern Wegen und  
der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser  
Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses  
Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen  
des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich  
vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen  
des Urheberrechts.*

ISBN 978-3-03823-519-4

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung