

Die Totalrevision der Bundesverfassung zwischen Nachführung und materiellen Reformen

Georg Müller | *Die Arbeiten der an der Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung beteiligten Gremien wurden durch einen Leitungsausschuss koordiniert. Den wichtigsten Beitrag zur Koordination leistete Bernhard Ehrenzeller, der als persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Arnold Koller in allen Gremien mitwirkte. Für die Abstimmung zwischen der Verfassungsreform und den Projekten «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» sowie «Regierungsreform» wurde eine spezielle Koordinationskonferenz geschaffen. Der diffuse Begriff der «Nachführung» erleichterte es, den Konsens über die Ausgestaltung der Vorlage für eine Totalrevision der Bundesverfassung zu erzielen. Für die Regelungen über die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat spielte die Nachführung allerdings keine Rolle.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Aufgabe des wissenschaftlichen Beirates
- 3 Auftrag der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat»
- 4 Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gremien
- 5 Nachführung und inhaltliche Reformen

1 Einleitung

Bei der Vorbereitung zu dieser Tagung habe ich festgestellt, dass ich viele Unterlagen, die ich im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung (BV) gesammelt hatte, weggeworfen habe, und dass mein Erinnerungsvermögen lückenhaft ist. Einer der Zwecke dieser Veranstaltung ist ja aber, dass wir gegenseitig unsere Erinnerungen wieder wachrufen, um ein einigermaßen vollständiges Bild des Ablaufs der letzten Phase der Totalrevision der BV und der Rolle zu erhalten, welche dabei Recht und Politik gespielt haben.

Ich möchte zuerst etwas über die Aufgaben des *wissenschaftlichen Beirates* und der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» sagen, dann über die Koordination zwischen den verschiedenen an der Verfassungsreform beteiligten Gremien berichten und hierauf Stellung nehmen zum Verhältnis zwischen Nachführung und materiellen Reformen auf dem Gebiet, in dem ich speziell engagiert war.

2 Aufgabe des wissenschaftlichen Beirates

Die Aufgabe des *wissenschaftlichen Beirates* war es, im Rahmen der Vorbereitung der Vernehmlassungsvorlage aus verfassungsrechtlicher Sicht bestimmte Verfassungstexte auf «Relevanz, Adäquatheit und Kohärenz» zu prüfen und allen-

falls neue Vorschläge zu machen (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 70). Unsere Arbeit bestand darin, Texte in unterschiedlichem Aggregatzustand und häufig in mehreren Runden daraufhin zu prüfen, ob sie mit dem geltenden oder nachgeführten oder gelebten Verfassungsrecht übereinstimmen, Verfassungsrang haben, in sich stimmig sind und, wenn wir das für notwendig erachteten, Verbesserungen vorzuschlagen. Die Leitsätze und Normtexte, von denen Luzius Mader gesprochen hat (vgl. Beitrag in diesem Heft), wurden dem *wissenschaftlichen Beirat* unterbreitet und bildeten oft Gegenstand intensiver Diskussionen. Dem Beirat gehörten Yvo Hangartner (Präsident), Nicolas Michel, Georg Müller, Beatrice Weber-Dürler und Luzius Wildhaber an, die damals Professoren bzw. Professorin des öffentlichen Rechts, z. T. einschliesslich Völkerrecht, waren (Botschaft, BBl 1997 I 70). Yvo Hangartner, der Präsident des Beirates, engagierte sich enorm und spielte deshalb eine führende Rolle. Er war immer unglaublich gut vorbereitet. Wenn wir verschiedene Meinungen vertraten, wurden diese den anderen am Prozess beteiligten Gremien vorgelegt. Das betreffende Traktandum kam dann, wenn ich mich richtig erinnere, manchmal zurück in den Beirat zur weiteren Beratung.

3 Mandat der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat»

Eines der Dokumente, die ich noch gefunden habe, ist der «Beschluss der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 5./6. September 1994 über die Einsetzung einer Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat»». Ziffer 2 dieses Beschlusses verweist auf den Anhang zum Beschluss, worin das Mandat dieser Expertenkommission formuliert ist (siehe Anhang zu diesem Beitrag). Eine Kurzfassung enthält der Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» vom 15. Dezember 1995 (BBl 1996 II 432). Wir hatten den Auftrag, das Zusammenwirken von Parlament und Regierung zu überprüfen und Varianten für konkrete Reformen auszuarbeiten. Es sollten insbesondere die Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsetzung geprüft werden, ferner die Kompetenzen ausserhalb der Rechtsetzung sowie die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, wobei ausdrücklich auf das Wahlsystem hingewiesen wurde.

4 Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gremien

Der Leitungsausschuss des Projektes Verfassungsreform hatte den inhaltlichen Zusammenhang und die Steuerung des Gesamtprojektes zu gewährleisten. Er

setzte sich aus den Verantwortlichen der Teilprojekte (Nachführung, Volksrechte, Justiz) sowie aus Vertretern der Kantone und des EJPD zusammen. Den Vorsitz führte Bundesrat Arnold Koller. Der *wissenschaftliche Beirat* wurde von seinem Präsidenten Ivo Hangartner im Leitungsausschuss vertreten (Botschaft, BBl 1997 I 70 f.). Als Präsident der Expertenkommission der von den Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte eingesetzten Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» gehörte ich – zusammen mit den Leitern der Projekte «Verfassungsreform» und «Regierungsreform» – der Koordinationskonferenz an (Botschaft, BBl 1997 I 71). Diese Konferenz war nach meiner Erinnerung allerdings wenig aktiv. Eine Koordination war, wie noch zu zeigen sein wird, auch gar nicht so nötig.

Yvo Hangartner, der Präsident des *wissenschaftlichen Beirates*, hat sich bei den Beratungen im Leitungsausschuss offenbar stark engagiert. Die Koordinationsaufgabe zwischen Beirat und Leitungsausschuss, aber auch zwischen den anderen Gremien, erfüllte jedoch in erster Linie Bernhard Ehrenzeller, der persönliche Mitarbeiter von Bundesrat Koller, als eine Art «wandernder Koordinator». Er nahm an den Sitzungen aller Gremien teil, wusste über alles Bescheid und sorgte dafür, dass die Informationen am richtigen Ort landeten. Viel zur direkten Information und Koordination beigetragen hat nach meinem Eindruck das gute persönliche Einvernehmen zwischen Ivo Hangartner und Bundesrat Arnold Koller.

Die Abstimmung zwischen der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» und den Leitern der Projekte «Verfassungsreform» sowie «Regierungsreform» erfolgte weniger in der Koordinationskonferenz, sondern wiederum praktisch dadurch, dass Giovanni Biaggini vom Bundesamt Justiz und Herbert Hürlimann von der Bundeskanzlei regelmässig als Vertreter der Projekte «Verfassungsreform» und «Regierungsreform» an den Sitzungen der Expertenkommissionen teilnahmen und für den gegenseitigen Informationsaustausch sorgten (vgl. Bericht der Expertenkommission, BBl 1996 II 433).

Wie floss das Ergebnis der Arbeiten der Expertenkommission in den Verfassungsreformprozess ein? Die Expertenkommission erarbeitete einen Bericht mit konkreten Vorschlägen für neue Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (Bericht vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II 428 ff.). Zu diesem Zweck erstellte sie in einem ersten Schritt aufgrund des Mandates eine Liste von möglichen Themen, die aus ihrer Sicht für eine nähere Untersuchung in Frage kamen. Um sich auf die in der politischen Praxis relevanten Probleme konzentrieren zu können, legte sie diese Themen Mitgliedern der Subkommissionen Parlamentsreform der Staatspolitischen Kommissionen sowie Angehörigen der Verwaltung vor. Auf-

grund der Anhörung wurde eine Auswahl der weiter zu bearbeitenden Themen getroffen. Hierauf erstellte sie Konzepte für mögliche Reformvorschläge zu diesen Themen. Diese wurden wiederum Mitgliedern der Subkommissionen und Vertretern der Verwaltung präsentiert. Aufgrund der Hearings wurde eine weitere Selektion der Vorschläge vorgenommen, die in der Folge von den Mitgliedern der Expertenkommission ausgearbeitet wurden. Diese Vorschläge wurden nach der Beratung in der Kommission Gegenstand des Berichts, der auch ausformulierte Entwürfe für Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen enthielt (Bericht, BBl 1996 II 432). Die Staatspolitischen Kommissionen verfassten, gestützt auf diesen Bericht, ihrerseits einen Zusatzbericht zur Verfassungsreform, nahmen einige der Vorschläge der Expertenkommission auf und ergänzten sie mit eigenen Vorschlägen. Der Zusatzbericht enthielt ebenfalls Entwürfe für die entsprechenden Normtexte (Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform, BBl 1997 III 245). Diese Vorschläge bildeten direkt Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Hier gab es also keine übergeordnete Koordination; diese fand erst im Parlament selbst statt. Die Kapitel des Verfassungsentwurfs über die Bundesversammlung und über Bundesrat und Bundesverwaltung wurden vom Parlament aufgrund der separaten Berichte beraten, natürlich stark geprägt durch die Vorberatungen in den beiden Verfassungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates. An den Sitzungen der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» nahmen im Übrigen immer die Vertreter der Parlamentsdienste, Ruth Lüthi, die das Sekretariat führte, und Martin Graf, teil (Bericht, BBl 1996 II 432, Anm. 2). Auch hier haben also Personen eine ganz wichtige Rolle bei der Koordination gespielt.

5 Nachführung und inhaltliche Reformen

Die Abgrenzung zwischen Nachführung und inhaltlichen Reformen war schwierig, unter anderem deshalb, weil niemand so genau wusste, was unter Nachführung zu verstehen ist. Ich bin überzeugt, dass das eine der Ursachen für den Erfolg dieses Begriffs und des Projekts Verfassungsreform überhaupt ist. Man konnte sich auf diesen diffusen Begriff irgendwie einigen und damit verschiedene Lösungen begründen.

Im Übrigen hatte ich damals in meiner Funktion als Präsident der Expertenkommission den Eindruck, dass das Parlament sich nicht sehr stark an seinen eigenen Nachführungsbeschluss gebunden fühlte. Nachdem die Botschaft des Bundesrates vorlag, wollte das Parlament sich «emanzipieren», d. h. im Verfassungsgebungsverfahren eine eigenständige Rolle spielen. Die Nachführung hatte

es zwar einmal beschlossen, aber es konnte auf diesen Beschluss ja auch wieder zurückkommen. Ich sehe es ähnlich wie Heinrich Koller (in diesem Heft): Das Parlament orientierte sich zwar noch an seinem Nachführungsbeschluss, aber weniger aus der Überzeugung, dass er richtig sei, sondern eher in der Einsicht, dass nur auf der diffusen Basis der «Nachführung» ein Konsens überhaupt möglich sei. Wenn ein Vorschlag als «Nachführung» qualifiziert werden konnte, waren die Chancen auf Zustimmung besser, als wenn man ihn als inhaltliche Reform bezeichnen musste.

Im Bereich des Zusammenwirkens von Parlament und Regierung, den die Expertenkommission analysierte, war die Frage der Nachführung nicht relevant. Die staatspolitischen Kommissionen hatten schon im Mandat der Expertenkommission vorgesehen, dass die Vorschläge entweder im Rahmen der parlamentarischen Beratung einer Vorlage des Bundesrates zu einer Totalrevision der Bundesverfassung eingebracht werden oder Gegenstand eines separaten Reformprojektes sein könnten. Die Expertenkommission war also im ganzen Bereich, den sie zu bearbeiten hatte, nicht an die Nachführungsidee gebunden. Sie musste ja das Verhältnis der Gewalten grundsätzlich und gesamthaft analysieren und Varianten für inhaltliche Reformen prüfen. Die inhaltlichen Grenzen wurden im Mandat, das die Staatspolitischen Kommissionen der Expertenkommission erteilten, sehr weit gezogen: Sie hatte von den Grundzügen des heutigen Systems auszugehen; ausdrücklich ausgeschlossen war der Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem, der damals von gewissen Politologen postuliert wurde (vgl. insbesondere Germann 1977 und Germann 1991).

Georg Müller, Prof. em., Dr. iur., Erlinsbach, E-Mail: georg.mueller@rwi.uzh.ch

Literaturverzeichnis

Germann, Raimund E., 1977, Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 96, S. 173–186.

Germann, Raimund E., 1991, Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31, S. 257–269.

Résumé

Les travaux réalisés par les différentes commissions chargées de préparer la révision totale de la Constitution fédérale ont été coordonnés par un comité directeur. Le plus important travail de coordination a été mené par Bernhard Ehrenzeller, qui, en tant que collaborateur direct du conseiller fédéral Arnold Koller, a participé à chacune de ces commissions. Une conférence de coordination a été spécialement créée pour concilier la réforme de la Constitution avec les projets « répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral » et « réforme du gouvernement ». L'objectif de l'entreprise n'ayant pas été défini plus précisément que par le terme de « mise à jour », il a été possible de s'accorder sur la forme que le projet de révision totale de la Constitution devait avoir. Les travaux concernant la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral n'étaient toutefois pas influencés par la mise à jour.

Anhang

zum Beschluss der SPK-N und SPK-S vom 28.9/5.9.1994

Mandat der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat»

Die Expertenkommission hat den Auftrag, das Zusammenwirken der beiden Gewalten Parlament und Regierung zu überprüfen und Varianten für konkrete Reformen auf Verfassungsebene und Gesetzesebene auszuarbeiten. Die Vorschläge sollen als Grundlage dienen für

- allfällige Vorlagen der Staatspolitischen Kommissionen für Änderungen der Bundesverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes,
- und/oder für die parlamentarische Beratung einer allfälligen Vorlage des Bundesrates zu einer Teilrevision der Bundesverfassung.

Somit ist das weitere Vorgehen nach Abschluss der Arbeiten der Expertenkommission durchaus noch offen und die Resultate der Kommission können je nach Situation in verschiedene Verfahren einfließen. Zudem soll auch die Koordination mit den vom Bundesrat geleiteten Vorarbeiten für eine Reform der Volksrechte und für eine Regierungsreform angestrebt werden, damit Doppelspurigkeiten nach Möglichkeit vermieden werden können.

Es sind insbesondere die folgenden Fragen zu behandeln (bei der Bearbeitung der verschiedenen Themenbereiche ist von den Grundzügen des heutigen Systems auszugehen; ein Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem ist nicht ins Auge zu fassen):

a) *Zuständigkeiten im Bereich der Rechtssetzung, Neudefinition der Rechtssetzungsformen:*

Welche Rechtssetzungsformen ermöglichen eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Gewalten? Wer soll für welche Erlasse zuständig sein? Wo sind die Rechtssetzungsformen festzuhalten (Bundesverfassung und/oder Geschäftsverkehrsgesetz)? In diesem Zusammenhang ist auch die Frage des Genehmigungsrechts der Verordnungen des Bundesrates durch das Parlament sowie das Verhältnis zwischen parlamentarischem und vorparlamentarischem Verfahren zu überprüfen.

b) *Überprüfen der Kompetenzen des Parlamentes ausserhalb des Rechtsetzungsbereichs:*
Planungskompetenz (polit. Planung), Richtlinienkompetenz, Weisungsrecht im delegierten Rechtsetzungsbereich: Braucht das Parlament solche Kompetenzen? Wie könnten sie wahrgenommen werden? Erfahrungen in Kantonsparlamenten und in anderen Ländern? In diesem Zusammenhang ist auch eine Bereinigung von Artikel 85 BV zu überprüfen (Bestimmungen streichen, die an Bedeutung verloren haben, z. B. im Bereich der Rechtspflege, neue Kompetenzen aufnehmen).

c) *Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament:*

Welche Möglichkeiten gibt es, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament zu stärken (insbesondere im Zusammenhang mit Wahlen)? Sollte im Falle von Einervakanzen die ganze Regierung zur Disposition stehen?

Als Kriterien für die Beurteilung von Reformvorschlägen hat die Expertenkommission die beiden folgenden Punkte zu berücksichtigen:

1. Effektive Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Interessen am politischen Entscheidungsprozess, d. h. das Parlament soll seiner Repräsentationsfunktion gerecht werden können (input-Aspekt: wer nimmt in welcher Form am politischen Entscheidungsprozess teil?)
2. Effektivität staatlichen Handelns, d. h. die Vorschläge sollen eine effiziente und qualitativ befriedigende Ausübung der Gesetzgebungs-, Wahl- und Kontrollfunktion des Parlamentes ermöglichen (output-Aspekt: Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses).