

## Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform

**Bernhard Ehrenzeller** | *Mit dem neuen Parlamentsgesetz ist es weitgehend gelungen, die mit der Verfassungsreform initiierte und in der neuen Verfassung grundlegende «Parlamentsreform» auf Gesetzesebene umzusetzen. Es zeigt sich jedoch auch, dass das bereichsweise Vorgehen bei der Staatsreform auf Grenzen stösst. Welche Schwächen zeigen sich im Zusammenhang mit dem neuen Parlamentsgesetz?*

### 1 Einleitung

Zu Beginn der 90er-Jahre ist – als Alternative zur damals «stillgelegten» Totalrevision der Bundesverfassung<sup>1</sup> – unter dem Titel «Staatsleitungsreform» eine Reformdiskussion in die Wege geleitet worden, die alle prägenden Elemente des politischen Systems miteinbezog: Regierung/Parlament und ihr gegenseitiges Verhältnis, den Rechtsetzungsprozess und die Volksrechte, die föderative Staatsführung und das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde.<sup>2</sup> Dieser umfassende Staatsleitungsreformansatz ist jedoch durch die im Jahre 1994 in die Wege geleitete Verfassungsreform wieder aufgebrochen worden. Nach dem Konzept der «Verfassungsreform als Prozess» sind für die einzelnen Bereiche eigenständige Reformpakete geschnürt worden, systematisch basierend auf der erneuerten, «nachgeführten», am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung. In diesem Sinne konnte die Reform der Justiz und der Volksrechte, wenn auch mit stark reduziertem Gehalt, auf Verfassungsebene inzwischen abgeschlossen werden. Die Föderalismusreform unter dem Titel «Neuer Finanzausgleich» steht in der parlamentarischen Bereinigungsphase. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament am 19. Dezember 2001 dennoch eine Botschaft zur Staatsleitungsreform. Inhaltlich handelt es sich aber um eine reine Regierungsorganisationsreformvorlage. Die zentralen Fragen des Verhältnisses Regierung – Parlament werden dabei als Aufgabe der Koordination mit anderen laufenden Reformvorhaben, insbesondere der Schaffung eines Parlamentsgesetzes, bezeichnet<sup>3</sup>. Der noch im Jahre 1996 ausdrücklich hergestellte enge Zusammenhang zwischen der Reform des Regierungsorgans und der Staatsleitungsreform als Ganze hat sich damit zu einer losen Bezugnahme verflüchtigt.<sup>4</sup>

Auch der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (Bericht SPK-N) zu Parlamentarische Initiative – Parlamentsgesetz (ParlG)<sup>5</sup> betont die Notwendigkeit einer Gesamtschau der staatsleitenden Reformvorhaben. Parlament, Regierung, Justiz und Volksrechte stünden nicht isoliert nebeneinander, «sondern wirken vielfältig aufeinander ein». So wichtig diese Gesamtschau aber auch sei, so rechtfertige sich doch kein Abwarten auf die Resultate «noch nicht ausgereifter (Reform-)Projekte». Die Reform der Institutionen des Bundesstaates seien insgesamt zu komplex, «um gesamthaft koordiniert und einheitlich realisiert zu werden. Schrittweises Vorgehen ist unumgänglich». Aufgabe der Bundesversammlung sei es jetzt, die neue «Parlamentsverfassung» durch und in ein modernes und übersichtliches Parlamentsgesetz umzusetzen und funktionsfähig zu machen. Soweit andere Reformen das Parlamentsrecht berühren, könnten diese Neuerungen nachträglich ins ParlG eingebaut werden.

In der Tat drängt sich die Einsicht auf: nicht nur die Verfassungsreform, sondern auch die Staatsleitungsreform ist offensichtlich ein Prozess, der nur in überblick- und verdaubaren Schritten realisiert werden kann. Dieses Vorgehen verspricht mehr Erfolgchancen im Parlament und in der Volksabstimmung. Die Gefahr dabei ist allerdings, dass die einzelnen Reformvorhaben den Zusammenhang der staatsleitenden Entscheidungsprozesse, das innere Gleichgewicht der Institutionen und die Auswirkungen auf das politische System insgesamt zu wenig in Betracht ziehen. Mit diesem Vorgehen sind zwar mittelfristig alle staatsleitenden Bereiche erneuert, das Gesamtgefüge der Staatsleitung stimmt aber letztlich nicht mehr, weil den übergreifenden kontroversen Grundfragen in den Einzelreformprojekten bewusst ausgewichen wird.

Anhand ausgewählter Beispiele sollen nachfolgend einige staatsleitungsrelevante Aspekte des Parlamentsgesetzes untersucht und im Sinne einer Gesamtschau gewürdigt werden.

## **2 Unterschiedliches Gewaltenteilungsverständnis in BV und ParlG?**

Die Gewaltenteilung ist ein prägendes Struktur- und Gestaltungsprinzip der Bundesverfassung (Rhinow 2000, 261). Ausdrücklich trennt die Verfassung die Gewalten in organisatorischer und personeller Hinsicht. In Bezug auf die Organfunktionen sind dagegen insbesondere die politischen Gewalten aufeinander zugeordnet und zur gegenseitigen Kooperation und Koordination verpflichtet. Anders wäre das Staatswesen gar nicht funktionsfähig. Die Verfassung weist jedoch Parlament und Regierung unterschiedliche und unterscheidbare Grundfunktionen zu. Jedes Organ leistet danach einen

eigenen, von der andern Gewalt nicht zu erfüllenden komplementären Beitrag zur Politikgestaltung und zur Gesamtleitung des Staates. Die *Grundfunktion des Bundesrates* als «oberste leitende und vollziehende Behörde» (Art. 174 BV) ist die politische Führung im Sinne der Gesamtverantwortung für das Herbeiführen und das Umsetzen politischer Entscheide. Der Bundesrat als Regierung ist das initiative, eigentlich handelnde Organ im Staate. Demgegenüber ist die *Grundfunktion des Parlamentes*, kraft seines auf der Repräsentation des Volkes ruhenden Legitimationsvorsprunges, das staatliche Geschehen verbindlich zu steuern. Diese Leitentscheidungsaufgabe kann das Parlament aber nicht allein, sondern nur in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesrat erfüllen. «Staatsleitung zu gesamter Hand» entsteht denn auch erst aus dem Bewusstsein der wechselseitigen Abhängigkeit und dem Zusammenspiel von politischer Führung durch die Regierung und demokratischer Leitentscheidung durch das Parlament (Ehrenzeller 2002, Rz. 5ff.).

Der Bericht der SPK-N geht grundsätzlich von diesem Kooperationsverständnis aus. Die notwendige klare Zuweisung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten schliesse aber nicht aus, dass jede der beiden Gewalten auf den Zuständigkeitsbereich der anderen einwirke. Formelle Entscheidungszuständigkeiten einerseits und Einflussnahmen andererseits müssten aber klar auseinandergehalten werden. Der neuen Verfassung liege ein dynamisches Gewaltenteilungsverständnis zugrunde, wonach die Einwirkung des Parlamentes auf die Regierungsfunktion nicht nur ausdrücklich vorgesehen, sondern auch jederzeit veränderbar sei. Insofern gäbe es keine festen (und ausschliesslichen) Zuständigkeiten der Regierung.

Nach Artikel 148 BV übt die Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, die oberste Gewalt im Bunde aus. Die gleiche Verfassung bezeichnet aber in Artikel 174 den Bundesrat und in Artikel 188 das Bundesgericht je in ihrem Bereich als «oberste Behörde». Das ist eine Anerkennung der je eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der drei Gewalten und schliesst eine generelle Parlamentssuprematie aus. Entscheidend ist primär die verfassungsmässige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gewalten. Im Rahmen seiner Leitentscheidungsfunktion kommt der Bundesversammlung allerdings eine funktionale Vorrangstellung zu (Mastronardi, 2002, Rz. 7).

In der Tat sieht die Verfassung an vielen Orten eine Mitwirkung des Bundesrates am parlamentarischen Entscheidungsprozess vor, insbesondere das Initiativrecht nach den Artikel 181 und 183 BV und das Präsenz- und Antragsrecht bei den parlamentarischen Beratungen gemäss Artikel 160

Absatz 2 BV sowie das Recht zur Verordnungsgesetzgebung nach Artikel 182 BV. Auf der anderen Seite beteiligt sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 und 184 BV) wirkt mit bei der Planung der Staatstätigkeit (Art. 173 Abs. 1 lit. g BV), übt die Oberaufsicht aus (Art. 169 BV), sorgt für eine Prüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (Art. 170 BV) und kann dem Bundesrat Aufträge erteilen (Art. 171 BV). Gegenseitige Mitwirkung ist also gewissermassen ein Normalfall in der Beziehung Regierung – Parlament, unter Wahrung der verfassungsmässigen Grundfunktionen.

Das Parlamentsgesetz konkretisiert nun an verschiedenen Stellen dieses Mitwirkungsrecht des Parlamentes. In hervorstechender Weise hat es dies bei der Ausgestaltung der *Kaskade der Informationsrechte* getan. In sehr extensiver Auslegung der Verfassung dehnt das Parlamentsgesetz die Kommissionsrechte nach Artikel 153 Absatz 4 BV aus und sieht neu auch weitgehende Auskunfts- und Einsichtsrechte der einzelnen Parlamentsmitglieder vor (Art. 7).<sup>6</sup> Wohl sind Ausnahmen vorgesehen für die Akten der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates, die Staatsschutzakten und die persönlichkeitsrelevanten Informationen. Im Streitfall über die Opportunität der Information und über die Geltung der Ausnahme kann allerdings das zur Vermittlung angerufene Ratspräsidium «ohne Einschränkung» Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen. Es ist anzunehmen, dass sich in diesem heiklen Spannungsfeld zwischen verfassungsmässig garantiertem Schutzbereich der Regierung und parlamentarischem Anspruch auf Information pragmatische Lösungen finden lassen, auch in Bezug auf die allgemeinen Informationsrechte der Kommissionen (Art. 150 ParlG). Zum vollen Wortlaut angewendet könnten sich im Einzelfall jedoch schwierige Kompetenzkonflikte ergeben. Die Bundesversammlung kann auf Grund ihrer funktionalen Vorrangstellung nicht einfach über die Informationen des Bundesrates und der Bundesverwaltung herrschen. Die Aussage im Bericht SPK-N, wonach das Parlament selber bestimmen können muss, welche Informationen es zur Erfüllung seiner Aufgabe braucht, kann nicht so verstanden werden, dass das Parlament die legitimen Informationsschutzbedürfnisse wie etwa das Beratungsgeheimnis des Bundesrates je nach Opportunität einfach missachten kann. Ein solcher Eingriff ist nur unter spezifischen, gesetzlich klar umschriebenen Voraussetzungen möglich, die im Lichte der Verfassung auszulegen sind.

Es gehört zur Staatsleitungsaufgabe des Parlamentes, eigene staatspolitische Beurteilungen vorzunehmen und das Handeln des Bundesrates in diesem Sinne zu beeinflussen und zu steuern. Das Parlamentsgesetz sieht

dafür mehrere Möglichkeiten vor. Primäres Handlungsinstrument zur verbindlichen Steuerung des exekutiven Handelns sind die parlamentarischen Erlassformen. Häufiger genutzt, weil einfacher, werden wohl auch in Zukunft die parlamentarischen Vorstösse, insbesondere die (neugestaltete) *Motion* (Art. 120 ParlG). Gerade bei staatspolitisch wichtigen Themen stellt sich die Frage, welche Wirkung mit der Motion erreicht werden kann. Wohl sieht Artikel 171 BV vor, dass das Gesetz die Instrumente bestimmt, mit denen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingewirkt werden kann. Unter dem Aspekt der Respektierung der verfassungsmässigen Grundfunktionen reizt Artikel 120 Absatz 2 ParlG den möglichen Spielraum aber aus, wenn er festlegt, dass der Bundesrat, im Falle einer überwiesenen Motion, verpflichtet ist, eine Massnahme, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, zu treffen oder einen Erlassentwurf zu unterbreiten, welche die Umsetzung der Motion ermöglicht. Die Ausnahme gemäss Artikel 171 Absatz 3 ParlG, wonach eine Motion unzulässig ist, wenn sie auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will, ist sehr eng umschrieben. Nicht unerhebliche Teile des Verwaltungs- und vor allem des Regierungshandelns lassen sich nicht in die verwaltungsrechtliche Verfügungs- oder Einzelentscheidungskategorie einordnen, sondern gehören zum weiten Feld des informellen Handelns oder der Realakte inkl. der «actes de gouvernement». Ist es denn wirklich so, wie es im SPK-Bericht heisst, dass mit einer Motion – wie mit einer parlamentarischen Initiative – alles verlangt werden kann, unter Vorbehalt der geltenden Zuständigkeitsordnung, die jedoch gegebenenfalls vorgängig zu ändern sei? Das wäre gerade im Bereich der Staatsleitung fatal. Wohl ist es zutreffend, dass im gesetzlich delegierten Bereich die Zuständigkeit des Bundesrates jederzeit auch wieder geändert werden kann. Im Rahmen der verfassungsmässigen Grundfunktion der Regierung können punktuelle Änderungen leicht Auswirkungen auf das ganze Gewaltenteilungsgefüge haben. So dürfte etwa die verfassungsmässige Initiativfunktion des Bundesrates nach Artikel 181 BV nicht beschnitten werden, genausowenig wie dessen Recht, die Aussenpolitik in operativer Hinsicht zu führen, das Land nach aussen zu vertreten und, wenn es die aussenpolitischen Landesinteressen oder die äussere oder innere Sicherheit gebieten, allenfalls Notverfügungen oder -verordnungen zu erlassen (Art. 183 und 184, je Abs. 3). Solche Änderungen kämen einer materiellen Totalrevision der Verfassung gleich. Die in Artikel 120 Absatz 2 ParlG vorgesehene Verpflichtung des Bundesrates, im Falle der Nichtumsetzung der Motion eine entsprechende Erlassänderung vorzuschlagen, dürfte sich deshalb in vielen

Fällen als sinnloser Leerlauf erweisen, weil das Parlament, abgesehen vom aktuellen Einzelfall, eine derartige Änderung der Verfassungslage gar nicht vornehmen will oder kann. Faktisch wird deshalb die Gesetzesbestimmung wohl im Sinne einer Begründungspflicht des Bundesrates gehandhabt werden, wonach dieser darlegt, warum er nicht in der Lage ist, der Motion Folge zu leisten. Überzeugt die Begründung nicht, so hat es das Parlament ja in der Hand, über den Weg der parlamentarischen Initiative oder der Motion für eine grundsätzliche Neuregelung der Kompetenzlage zu sorgen.

### **3 Mitwirkung in der Aussenpolitik als echte Chance für das Parlament**

Aussenpolitik ist traditionellerweise Staatsführung par excellence. Die Staatsleitung «zu gesamter Hand» von Regierung und Parlament ist hier auch von besonderer Bedeutung.

Nach Artikel 166 Absatz 1 BV beteiligt sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik und nach Artikel 184 Absatz 1 BV besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. In dieser Allgemeinheit dürfte die verfassungsrechtliche Verankerung der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik weltweit einzigartig sein. Der Anspruch bedarf der näheren Umschreibung und Konkretisierung, zumal er aus einer sehr kontroversen parlamentarischen Beratung hervorgegangen ist (Aubert 2003, Rz. 2ff.) Das Parlamentsgesetz umschreibt nun den generellen Anspruch der Bundesversammlung als Mitwirkung bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide – nebst der Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge. Angesichts der traditionellen Exekutivorientiertheit der Aussenpolitik und des unmittelbaren Verfassungsauftrages des Bundesrates, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen, ist diese verfassungsrechtliche Festlegung von grundsätzlicher wie auch von grosser praktischer Bedeutung. Sie begründet einerseits den parlamentarischen Anspruch auf Mitwirkung bei der grundlegenden Bestimmung der Aussenpolitik und damit auch die Pflicht der Mitwirkung, bestätigt aber gleichzeitig auch dem Bundesrat die operative Führung. Was aussenpolitische Grundsatzfragen sind, wird sich im Normalfall aus der Sache selbst oder dem Dialog mit dem Bundesrat ergeben. Bleibt die Frage kontrovers, so kann dies letztlich das Parlament auf Grund seines legislativen Wertungsvorranges selbst bestimmen. Andererseits lässt die Verfassung das «Wie» der Beteiligung offen. Im Vordergrund stehen die herkömmlichen Mitwirkungsarten wie aussenpolitisch relevante Gesetzgebungsakte, parlamentarische Vorstösse, aussenpolitische Debatte, Kenntnissnahme oder Genehmi-

gung von Berichten, Oberaufsicht und Ausgabenbewilligung sowie die Mitwirkung der aussenpolitischen Kommissionen (wobei diesbezüglich der verfassungsmässige Handlungsspielraum des Parlamentes in Artikel 152 ParlG noch nicht voll ausgenutzt worden ist). Das Parlamentsgesetz geht, gegenüber dem bisherigen GVG, noch einen Schritt weiter, indem es neu in Artikel 28 aussenpolitische Grundsatz- und Planungsbeschlüsse vorsieht, mit welchen Vorentscheidungen getroffen werden können über Ziele, Grundsätze und Kriterien des künftigen Staatshandelns. Solche Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind in Form von einfachen Bundesbeschlüssen zu erlassen; im Falle grosser Tragweite kann die Form des (referendumpflichtigen) Bundesbeschlusses gewählt werden.

Unter staatsleitendem Gesichtspunkt ist die schon früher vorhandene, nun aber ausdrücklich festgehaltene Möglichkeit von Grundsatzbeschlüssen in der Aussenpolitik von erheblicher Bedeutung. Sie verschafft dem Parlament ein eigenes Handlungsinstrument, um das aussenpolitische Handeln der Regierung verbindlich zu steuern. Dass jedoch diese Art der legislativen Steuerung des Regierungshandelns in der komplexen Materie der Aussenpolitik von der Sache her besonders schwierig und und auch im Parlament selbst sehr umstritten sein kann, belegt der bisherige Paradefall eines solchen Grundsatzbeschlusses, nämlich der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Ja zu Europa».<sup>7</sup> Will das Parlament ernst machen mit seinem Mitwirkungsanspruch in Grundsatzfragen der Aussenpolitik, so muss es von diesem Grundsatzbeschluss viel stärker Gebrauch machen, bietet dieser doch, abgesehen von den eher seltenen aussenpolitischen Gesetzen, einen weit höheren Grad an rechtlicher und politischer Verbindlichkeit als die anderen Steuerungsinstrumente zur Einflussnahme auf das Handeln der Regierung (Aubert 2003, Rz. 10).

Zu bedauern ist, dass im Parlamentsgesetz die Möglichkeit einer rechtlich (nicht aber politisch) unverbindlichen Beschlussform, beispielsweise eine Resolution, fehlt. Sie wäre ein echtes und in der Praxis leichter handhabbares Pendant zum Grundsatzbeschluss. Gerade in der Aussenpolitik würde sich dieses Instrument gut eignen, das Parlament in einem formalisierten Verfahren in die aussenpolitische Willensbildung einzubeziehen, die Regierungshaltung und das exekutive Handeln mitzubestimmen. Der schlichte Parlamentsbeschluss in Deutschland beispielsweise hat jedenfalls, nach Meinung anerkannter Beobachter, das Parlament im auswärtigen Bereich «einen gewaltigen Schub nach vorne gebracht» (Tomuschat 1997, 115f.). Gleiches liesse sich sagen zur Resolution als politisch durchaus wirksame Mitwirkungsform des amerikanischen Kongresses (Ehrenzeller 1993, 590ff.

#### 4 Zwischen (Parlaments-)Stuhl und (Regierungs-)Bank

Mit dem neuen Parlamentsgesetz ist es weitgehend gelungen, die mit der Verfassungsreform initiierte und in der neuen Verfassung grundgelegte «Parlamentsreform» auf Gesetzesebene umzusetzen. Dabei zeigt sich allerdings auch, dass das bereichsweise Vorgehen bei der Staatsreform seine inneren Grenzen und Schwächen hat. Exemplarisch lässt sich dies am Verhältnis Bundesrat-Parlament aufzeigen.

Die Wahl der Regierung als Kollegialbehörde und das Grundverhältnis Regierung-Parlament kennzeichnen in hohem Masse das schweizerische Konkordanzsystem. Wohl ist dieses politische System für unser Land weitgehend unbestritten. Dennoch wird seit einiger Zeit seitens parlamentarischer Kreise wie auch seitens aussenstehender Experten auf den Reformbedarf im Verhältnis dieser beiden Gewalten aufmerksam gemacht und eine zukunftsweisende Erneuerung – durchaus innerhalb des Konkordanzsystems – gefordert. Im Rahmen der Verfassungsreform ist eine solche Gesamtüberprüfung – mit Rücksicht auf den politisch verstandenen Nachführungsauftrag – bewusst vermieden worden. Es wurde dies als eine Grundfrage der künftigen Staatsleitungsreform angesehen. Nur: diese so verstandene, echte Staatsleitungsreform ist nie gekommen und steht auch nicht in Aussicht. Wohl war die Stellung des Bundesrates im und zum Parlament, notwendigerweise, ein zentraler Gegenstand des Berichtes der SPK-N und der Ratsverhandlungen zum Parlamentsgesetz. Doch diese Auseinandersetzung war einerseits begrenzt auf die gesetzliche Umsetzung der Verfassung und geschah andererseits klarerweise unter dem Blickwinkel und der spezifischen Interessenlage des Parlamentes. Dies zeigte sich nicht nur bei der Diskussion und Ausgestaltung der parlamentarischen Informationsrechte und Handlungsinstrumente (Ziff. 2), sondern auch bei der Regelung des Wahlverfahrens des Bundesrates. Dieses Wahlverfahren ist nun, was aus demokratischen Legitimationsgründen sehr zu begrüßen ist, in Artikel 132ff. ParlG gesetzlich verankert worden. Änderungen dieses Wahlverfahrens wurden zwar im Bericht der SPK-N angesprochen (Ziff. 2.4.5.) und in den Ratsberatungen andiskutiert, jedoch – teils aus sachlichen Gründen, teils mit dem Hinweis auf den beschränkten Gesetzgebungsauftrag und auf die Staatsleitungsreformvorlage des Bundesrates – verworfen. Eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen des heutigen Wahlverfahrens, mit dessen Bedeutung für die Ausrichtung der Regierungspolitik und für die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Regierung wie auch generell für das Zusammenspiel der politischen Gewalten fand nicht statt (Ehrenzeller 1999, 145 ff.). Wer auf der anderen

Seite gehofft hatte, die Staatsleitungsreformvorlage des Bundesrates würde diese grundlegende Frage der Staatsleitung näher behandeln, wurde arg enttäuscht. Der Bundesrat beschränkte sich auf reine Fragen der Regierungsorganisation und verweist seinerseits wieder zurück auf die laufende Parlamentsreform. Das wenig überzeugende Konzept mit der Einführung der «Delegierten Minister» (DM) betrifft zwar auch, diesmal allerdings aus spezifischer Regierungssicht, die Parlamentsstellung, indem diese DM von der Bundesversammlung en bloc bestätigt werden sollten und den Bundesrat in den Räten vertreten könnten. Wohl hat der Ständerat in der Frühjahrssession 2003 diesem bundesrätlichen Reformvorschlag eine eigene Lösung mit 9 Bundesräten und einem gestärkten Bundespräsidium gegenübergestellt.<sup>8</sup> Die parlamentarische Beratung konzentrierte sich aber verständlicherweise auf diese vom Bundesrat in der Regierungsreformvorlage aufgeworfenen Fragen. Das grundlegende Verhältnis Bundesrat-Parlament stand und steht auch hier nicht zu Debatte.

Es ist vielleicht zu früh, ein definitives Fazit der in den 90er-Jahren eingeleiteten Staatsleitungsdebatte zu ziehen. Einiges an Reform ist in der Tat auch erreicht worden, was angesichts des beschränkten eidgenössischen Erneuerungswillens keineswegs zum voraus sicher war. Dies gilt vorab für das gelungene Vorhaben der Verfassungsreform. Mit dem neuen Parlamentsgesetz konnte auch die Parlamentsreform – zwar mit Abstrichen – erfolgreich abgeschlossen werden, während der Ausgang der Regierungsreform noch sehr offen ist. Mit der Aufspaltung der Staatsreform in einzelne Sachgebiete konnte erreicht werden, dass der Reformbedarf je bereichsweise analysiert wurde und für die spezifischen Reformbedürfnisse politisch realisierbare Lösungen gesucht wurden. So hat das Parlament im Rahmen der Parlamentsreform primär seine Stellung erneuert und verbessert, und der Bundesrat unternimmt das Gleiche in der Regierungsreformvorlage. Die übergeordnete Betrachtung der Auswirkungen der Teilreformen und die ausgewogene Gesamtwürdigung der Rolle von Parlament und Regierung und ihr gegenseitiges Verhältnis zueinander ist jedoch unterblieben. Bei aller Befriedigung über die gelungenen Reformen setzt sich deshalb doch der Eindruck fest, dass im Rahmen dieses Reformprozesses für die Staatsleitung Wichtiges zwischen (Parlaments-)Stuhl und (Regierungs-)Bank gefallen ist.

**Anmerkungen**

- 1 Der so genannte Nachführungsbeschluss der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 bedeutete faktisch die Einfrierung des Totalrevisionsprojektes der Expertenkommission Furgler aus dem Jahre 1977.
- 2 Botschaft RVOG 93, S. 1044ff. (BBl 1993 III, 937ff.).
- 3 Botschaft Staatsleitungsreform 2001, Ziff. 1.4.5. (BBl 2002, 2095ff.).
- 4 Botschaft RVOG 96, S. 8 (BBl 1996 V, 1ff.)
- 5 Ziff. 1.4.1 (BBl 2001, 3467).
- 6 Kritisch dazu – wie auch zu einigen anderen das Gewaltenteilungsverständnis berührende Fragen – erwartungsgemäss der Bundesrat. Siehe seine Stellungnahme vom 22. August 2001, BBl 2001, 3467.
- 7 BBl 1999, S. 3830 ff.
- 8 Amtliches Bulletin des Ständerates vom 4. März 2003.

**Literatur**

- Aubert, Jean-François, 2003, Kommentar zu Art. 166, Rz. 2ff., in: Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999.
- Ehrenzeller, Bernhard, 1993, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*, Basel.
- Ehrenzeller, Bernhard, 1999, *Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zbl)*, Nr. 3, S. 145 – 165.
- Ehrenzeller, Bernhard, 2002, *Vorbemerkungen zu Artikel 174-187*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hgg.), *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – St. Galler Kommentar*, Zürich, S. 1730 – 1739.
- Mastronardi, Philippe, 2002, *Zu Artikel 148 BV*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hgg.), *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – St. Galler Kommentar*, S. 1537 – 1541, Zürich.
- Rhinow, René, 2000, *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*, (unt. Mitarb. von Urs Thönen, Ruth Lüthi, Raimund Renggli), Basel.
- Tomuschat, Christian, 1997, *Votum an den Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, S. 115f.

**Résumé**

*La réforme des institutions de direction de l'Etat, entamée dans les années 90, a donné naissance à plusieurs projets de réforme distincts, dont un concerne le Parlement. Le présent article examine au moyen de quelques exemples comment la nouvelle loi fédérale sur le Parlement traite l'aspect des institutions de direction de l'Etat.*