

# Die Bestimmungen über die Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung

---

THOMAS SÄGESSER\*

## 1. Vorbemerkungen

### 1.1 Gegenstand

Die neue Bundesverfassung<sup>1</sup> gliedert sich in sechs Titel. Gegenstand dieser Abhandlung bildet der 5. Titel über die Bundesbehörden, welcher in die Kapitel 1 allgemeine Bestimmungen, Kapitel 2 über die Bundesversammlung, Kapitel 3 über Bundesrat und Bundesverwaltung und Kapitel 4 über das Bundesgericht unterteilt ist. Nach zwei Vorbemerkungen zum Projekt der Totalrevision der Bundesverfassung werde ich die wichtigsten Bestimmungen des 5. Titels näher kommentieren.<sup>2</sup>

---

\* Als Mitarbeiter im Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung war der Autor zuständig für die Bearbeitung des Teils Bundesbehörden in der neuen Verfassung. Diese Abhandlung gibt seine persönliche Auffassung wieder. Eine eingehende Darstellung wird im Rahmen eines Sammelwerkes auf Ende Jahr erscheinen.

Herrn Dr. iur. Aldo LOMBARDI, Leiter des Dienstes für die Totalrevision und Herrn Martin GRAF, Sekretär der Verfassungskommissionen, dankt der Autor für ihre Anregungen und Hinweise.

<sup>1</sup> Bundesbeschluss vom 18.12.1998 (BBl 1999 162). Volk und Stände werden sich in der Volksabstimmung vom 4. April 1999 zur totalrevidierten Verfassung äussern können.

<sup>2</sup> Artikelangaben ohne nähere Bezeichnung des Erlasses beziehen sich auf die neue Bundesverfassung. Die für unseren Zusammenhang wichtigsten Bestimmungen über die Bundesbehörden sind im Anhang abgedruckt.

## 1.2 Nachführung

Der Bundesrat hat sich im *VE 96*<sup>3</sup> eng an den Bundesbeschluss der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 gehalten, wonach der Verfassungsentwurf "das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht *nachführen*" soll. In den *VE 96* fanden daher unverändert auch Bestimmungen der BV von 1874 Eingang, obwohl ein Anpassungsbedarf offenkundig war. Beispiele: Die Nichtwählbarkeit Geistlicher in den Nationalrat, das von den Kantonen nie benutzte Einberufungsrecht zu ausserordentlichen Sessionen, die administrative Zuordnung der Parlamentsdienste zur Bundeskanzlei oder die Institution der Bundesassisen, welche letztmals 1933 zusammentraten. Andererseits erlaubte die Nachführung bestehende Lücken zu schliessen. Beispiele: Ausdrückliche Erwähnung der parlamentarischen Kommissionen und Fraktionen, Erwähnung der politischen Parteien im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren, Schaffung einer Verfassungsgrundlage für Parlamentsverordnungen und einer Bestimmung über die Regierungspolitik des Bundesrates. Verschiedene Bestimmungen wurden redaktionell neu gefasst oder bisher verstreute Normen zusammengeführt. Beispiele: die neuen Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren oder über die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts.

## 1.3 Reformen

Die beiden Verfassungskommissionen und das Parlament blieben nicht bei einer blossen Nachführung des geltenden Verfassungsrechts, sondern beschlossen die Aufnahme von materiellen Neuerungen. Die Verfassungskommissionen konnten sich dabei auf Vorarbeiten der Staatspolitischen Kommissionen stützen (vgl. *Zusatzbericht* 248 ff.). Dieses Vorgehen erlaubte, auf der Grundlage des bundesrätlichen *VE 96* längst fällige Reformen umzusetzen. Beispiele: Wählbarkeit aller Stimmberechtigten in den Nationalrat, Abschaffung des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses. Einige Bestimmungen blieben bis zuletzt umstritten und konnten teilweise erst in der Einigungskonferenz bereinigt werden. Beispiele: die Regelung der Informationsrechte parlamentarischer Kommis-

---

<sup>3</sup> Die verwendeten Abkürzungen sind im Verzeichnis (Ziff. 9) aufgeschlüsselt.

sionen, die Verankerung der Delegationsfigur, die Kompetenz der Bundesversammlung, dem Bundesrat in dessen Zuständigkeitsbereich Richtlinien zu erteilen, oder die nachträgliche Genehmigung verfassungsmittelbarer Verordnungen des Bundesrates durch die Bundesversammlung im Bereich der Beziehungen zum Ausland und der äusseren und inneren Sicherheit. Für den Bereich der Behördenorganisation zeigt sich, dass die Verfassungsreform ein "Motor" war, um Reformen innert kurzer Zeit umzusetzen.

## **2. Allgemeine Bestimmungen über die Bundesbehörden**

### **2.1 Wählbarkeit (Art. 143)**

Die Wählbarkeit in den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht wird durch Bundesrecht geregelt, wohingegen die Regelung der Wählbarkeit in den Ständerat durch kantonales Recht erfolgt. Der VE 96 sah in getreuer Übernahme des Artikels 75 BV von 1874 vor, dass weiterhin nur Stimmberechtigte *weltlichen Standes* wählbar sein sollten. Der Bundesrat anerkannte jedoch gleichzeitig, dass mit einer Streichung dieser Einschränkung Artikel 25 des UNO-Paktes II,<sup>4</sup> welcher einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet, besser Rechnung getragen werden kann (*Botschaft*, 372). Die Streichung des Ausschlusses wurde weder in den Verfassungskommissionen noch in den eidgenössischen Räten bestritten und vom Bundesrat als "konsensfähige Neuerung" bezeichnet.

### **2.2 Unvereinbarkeiten (Art. 144)**

Im Gegensatz zur Nichtwählbarkeit führt die Unvereinbarkeit nicht zur Nichtigkeit des Wahlaktes, sondern die betroffene Person hat innert Frist nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Ämter sie sich entscheidet. Sinn und Zweck der Unvereinbarkeit liegen in der personellen Gewaltenteilung, wonach es einer Person untersagt ist, gleichzeitig meh-

---

<sup>4</sup> SR 0.103.2.

renen Behörden anzugehören (Abs. 1, *Botschaft* 369). Durch das Verbot, neben dem Amt eine weitere berufliche Tätigkeit auszuüben, soll zudem die Unabhängigkeit sichergestellt werden (Abs. 2, *Botschaft* 372). Der VE 96 enthielt einen weiteren Absatz, wonach Bedienstete des Bundes weder Mitglied des Nationalrates noch Bundesrichter werden können. Vom passiven Wahlrecht in die genannten Behörden blieben danach *sämtliche Bundesangestellte* unabhängig ihrer dienstlichen Stellung ausgeschlossen. Umgekehrt besteht heute beispielsweise für Mitglieder des Verwaltungsrats oder der Geschäftsleitung der Post kein Unvereinbarkeitsgrund, und ein Direktor eines Bundesamtes kann - sofern ihn nicht das kantonale Recht daran hindert - in den *Ständerat* gewählt werden. Verfassungskommissionen und eidgenössische Räte sprachen sich für eine *Herabstufung* der die Bediensteten des Bundes betreffenden Unvereinbarkeitsbestimmung auf die Gesetzesebene aus. Beabsichtigt ist, eine *differenzierte* Regelung zu finden, welche die Unvereinbarkeit auf höher-rangige Bedienstete, die in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind, einschränkt, gleichzeitig aber beispielsweise auch Verwaltungsräte öffentlicher Betriebe sowie Personen, die im Dienst des Bundes wichtige Funktionen mit weit tragenden Entscheidungsbefugnissen ausüben, erfasst. Weil der Ständerat keine Kantons-, sondern eine Bundesbehörde ist,<sup>5</sup> sollen für ihn dieselben Unvereinbarkeitsgründe wie für den Nationalrat zum Tragen kommen (vgl. *Zusatzbericht* 260 f.).

### 2.3 Vernehmlassungsverfahren (Art. 147)

Im Gegensatz zum bisherigen Verfassungsrecht, welches Anhörungsrechte nur punktuell verankerte, enthält die neue Verfassung eine Grundsatzbestimmung über das Vernehmlassungsverfahren (*Botschaft* 376). Fraglich ist, ob das Vernehmlassungsverfahren überhaupt Bestandteil des materiellen Verfassungsrechtes ist und deshalb ausdrücklicher Erwähnung bedarf. Unter dem Gesichtspunkt der Informationsfunktion einer

---

<sup>5</sup> Es fragt sich bloss, ob nicht auch das *Bundesrecht* die Wählbarkeit in den Ständerat regeln sollte (vgl. aber Art. 143). Ein Antrag in der nationalrätlichen Verfassungskommission, welcher die Kompetenz zur Regelung der Wahl in den Ständerat dem Bundesgesetzgeber delegieren und damit die Möglichkeit einer Angleichung an die Wahl in den Nationalrat erreichen wollte, blieb erfolglos.

Verfassung lässt sich dies vertreten. Dem Vernehmlassungsverfahren kommt nicht nur erhebliche praktische Bedeutung zu, sondern es stellt auch die einzige öffentliche Phase des Vorverfahrens der Gesetzgebung dar. Artikel 147 bedarf der näheren Ausführung durch die *Bundesgesetzgebung* (Botschaft 377). Dies ergibt sich aus Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g, wonach grundlegende Bestimmungen über das Verfahren in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Systematisch befindet sich Artikel 147 im allgemeinen Teil des Titels über die Bundesbehörden. Die Bestimmung betrifft daher *alle Bundesbehörden*, insbesondere auch das Parlament, wenn es mit einer parlamentarischen Initiative den Entwurf zu einem Erlass vorbereitet. Dies war bislang nicht der Fall.

Die Erwähnung der Kantone ist nichts Neues und bedeutet eine Anerkennung der Tatsache, dass das Anhörungsrecht der Kantone eines ihrer wichtigsten Partizipationsinstrumente im Bund darstellt. Neu ist, dass neben den Kantonen ausdrücklich auch die *politischen Parteien* erwähnt werden. Damit wird ihrer wichtigen Rolle im Meinungsbildungsprozess im Rahmen der Gesetzgebung Rechnung getragen. Mit der Wendung, wonach auch *interessierte Kreise* zur Stellungnahme eingeladen werden, soll eine flexiblere Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens möglich werden. Je nach Sachgebiet können daher unterschiedliche Organisationen eingeladen werden, nebst den Organisationen der Wirtschaft beispielsweise auch Städte und Gemeinden, Naturschutzorganisationen, kirchliche Organisationen, Sport- oder Jugendverbände. Artikel 147 verankert ein *Teilnahmerecht*, aber nur bei wichtigen Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen resp. bei Vorhaben von grosser Tragweite. Mit der Erwähnung der Wichtigkeit soll klargestellt werden, dass es nicht darum gehen kann, bei jedem noch so untergeordneten Erlass ein umfangreiches Anhörungsverfahren durchzuführen.

Artikel 147 ist unter dem Gesichtspunkt der Informationsfunktion unvollständig. Es fehlt beispielsweise ein Hinweis darauf, dass den Eingaben keine Bindungswirkung zukommt. Ausgeklammert bleibt auch die Frage der Repräsentativität der Stellungnahmen. Denkbar wäre überdies, die bereits heute durch Verordnungsrecht garantierte Öffentlichkeit der Stellungnahmen ausdrücklich festzuschreiben.

### 3. Bundesversammlung

#### 3.1 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates (Art. 149)

Die Regelung, wonach jeder Kanton einen Wahlkreis bildet, steht in Konflikt mit der Grundidee des Proporz, gemäss welchem die Zusammensetzung des Nationalrates eine möglichst getreue Wiedergabe der politischen Kräfte sein sollte. In kleinen Kantonen mit zwei oder nur einem Sitz schwindet der Proporzeffekt, weil der erforderliche Stimmanteil zur Erreichung eines Sitzes so hoch ist, dass selbst starke Minderheiten von einer Vertretung ausgeschlossen bleiben. Ein Antrag, welcher die Einteilung der Wahlkreise an den Gesetzgeber delegieren und damit eine Möglichkeit zur Schaffung von Wahlkreisverbänden öffnen wollte, wurde bereits auf Kommissionsstufe abgelehnt.

#### 3.2 Sessionen (Art. 151)

Neu kann in beiden Räten ein Viertel der Mitglieder die Einberufung zu einer ausserordentlichen Session verlangen. Damit besteht für beide Räte eine symmetrische Lösung. Demgegenüber kannte der VE 96 noch das - nie benutzte - Einberufungsrecht der Kantone an Stelle desjenigen des Ständerates.

#### 3.3 Vorsitz (Art. 152)

Künftig wird in jedem der beiden Räte ein *Dreierpräsidium* bestehen. Diese Neuerung ist vor allem für den Nationalrat von Bedeutung, der Ständerat hat sie faktisch heute bereits verwirklicht, indem die künftigen Ständeratspräsidenten zuerst als Stimmzähler dem Büro angehören. Zweck des Dreierpräsidiums ist eine Stärkung der Kontinuität in der Ratsführung. An Stelle einer personellen Erweiterung wäre auch eine Verlängerung der Amtsdauer des Präsidenten in Betracht gekommen. Die jetzige Lösung wurde vorgezogen, weil sie eher eine Vertretung verschiedener politischer Gruppen im Präsidium erlaubt und gleichzeitig die

Aufteilung der Arbeitslast auf Mehrere ermöglicht (vgl. *Zusatzbericht* 266 f.).

### **3.4 · Parlamentarische Kommissionen (Art. 153)**

Die Kommissionen haben grossen Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess, indem sie die Geschäfte vorberaten und damit zur Erleichterung des Ratsbetriebes beitragen. Ihre Wichtigkeit für den Parlamentsbetrieb rechtfertigt die Erwähnung auf Verfassungsstufe (*Botenschaft* 381).

Als Ausdruck des Zweikammersystems bestellt jeder Rat seine Kommissionen. *Gemeinsame* Kommissionen sind die Ausnahme, können aber beispielsweise im Bereich der Oberaufsicht sinnvoll sein, damit bei der Ausübung der Kontrolltätigkeit ein einheitlicher Massstab besteht. Schon heute wählen die Geschäftsprüfungskommissionen eine ständige Delegation, in die jede Kommission drei Mitglieder abordnet. Die Untersuchungskommissionen können sich zum Zweck der Ermittlung und für eine gemeinsame Berichterstattung zusammenschliessen, wobei sie dann von Gesetzes wegen als eine Kommission gelten. Artikel 153 Absatz 2 schafft für diese Ausnahmen von der strikten Trennung im Sinne des Zweikammersystems die verfassungsrechtliche Grundlage.

In Absatz 3 besteht eine Grundlage für die Übertragung von Parlamentskompetenzen an Kommissionen zur abschliessenden Behandlung. Voraussetzung ist, dass eine ausdrückliche *gesetzliche Grundlage* besteht, es sich um eine *einzelne* Befugnis handelt und diese *nicht rechtsetzender* Natur ist. Gedacht wurde insbesondere an die administrative Selbstverwaltung des Parlaments (vgl. *Zusatzbericht* 268). Mit einer Übertragung auf Kommissionen ist stets ein *Transparenzverlust* verbunden. Es stellt sich daher die Frage, ob ihre Sitzungen dann öffentlich sein sollten, wenn die Kommission ein Geschäft abschliessend berät. Beispielsweise ist im Kanton Bern deswegen die Beratung der Abstimmungserläuterungen durch das Büro des Grossen Rats öffentlich. Damit könnte auch Bedenken entgegengetreten werden, welche in der abschliessenden Entscheidungsbefugnis eine Schwächung der Legitimität der parlamentarischen Aufsicht befürchten.

Die Regelung der *Informationsrechte* parlamentarischer Kommissionen war in den Verfassungskommissionen und den eidgenössischen Räten heftig umstritten. Die Verfassungskommission des *Nationalrates* verankerte eine Bestimmung, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet (*Entwurf VK-N*, Art. 144). Demgegenüber wollte die ständerätliche Verfassungskommission in Anlehnung an die Formulierung der Berner Kantonsverfassung<sup>6</sup> die Informationsrechte erst auf Gesetzesstufe verankern (*Entwurf VK-S*, Art. 144). Der *Bundesrat* war mit einer *Heraufstufung* der Auskunfts- und Einsichtsrechte parlamentarischer Kommissionen vom GVG auf die Verfassungsebene einverstanden. Er wandte sich aber strikte gegen die Fassung der *VK-N*, weil die offene Formulierung dem heute auf Gesetzesstufe bestehenden differenzierten System der Einsichts- und Auskunftsrechte nicht gerecht werde. Befürchtet wurde insbesondere die Einsichtnahme in Mitberichtsakten oder in den Bereich der äusseren und inneren Sicherheit. Die jetzige Fassung verankert den Grundsatz, wonach parlamentarische Kommissionen über Informationsrechte verfügen, auf Verfassungsebene. Die notwendige Differenzierung dieser Rechte gemäss den Aufgaben der Kommissionen erfolgt durch die Gesetzgebung.

### 3.5 Fraktionen (Art. 154)

Die Fraktionen werden erstmals auf Verfassungsebene erwähnt. Indirekt kommt damit auch die Bedeutung der politischen Parteien zum Ausdruck. Die Definition der Fraktion - insbesondere die Festlegung der erforderlichen Anzahl Mitglieder zu ihrer Bildung -, die Umschreibung ihrer spezifischen Aufgaben in der Vorberatung der Parlamentsgeschäfte sowie die Grundlage für eine finanzielle Unterstützung der Fraktionssekretariate durch den Bund bleiben weiterhin Sache der Gesetzgebung.

---

<sup>6</sup> Artikel 81 Absatz 3 KV-BE



### 3.6 Parlamentsdienste (Art. 155)

Während der VE 96 noch die administrative Zuordnung der Parlamentsdienste zur Bundeskanzlei vorsah, sind die Parlamentsdienste neu der Bundesversammlung unterstellt. Bereits das geltende Gesetzesrecht verankert die fachliche Unabhängigkeit der Parlamentsdienste von Bundesrat und Bundeskanzlei. Letztere nimmt die ihr zustehenden administrativen Kompetenzen nur sehr zurückhaltend wahr (*Botschaft* 383). Die Neuregelung entspricht daher dem faktischen Zustand.

Der *zweite Satz* von Artikel 146 regelt den Beizug der Dienststellen der Bundesverwaltung durch die Bundesversammlung. Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass die Parlamentsdienste auch nach ihrer administrativen Ablösung von der Bundeskanzlei nicht eine Gegenverwaltung der Bundesversammlung sein sollen. Die *beschränkte Grösse* der Parlamentsdienste macht es daher erforderlich, dass die Bundesversammlung fallweise Dienste der Bundesverwaltung in Anspruch nehmen kann, wobei vorwiegend an technisch-administrative Dienste gedacht wurde. Unterschiedliche Auffassungen bestanden in der Frage der konkreten Formulierung, nicht in der Sache selber. Der Bundesrat unterstützte die *ständerrätliche* Fassung, wonach die Verfassung die Regelung des Beizugs an das Gesetz delegierte. Er war der Auffassung, nur eine differenzierte gesetzliche Regelung könne mögliche Konfliktlinien - beispielsweise den Beizug eines Bundesangestellten zu Gesetzgebungsarbeiten einer parlamentarischen Kommission unter gleichzeitiger Mitwirkung bei der entsprechenden Stellungnahme des Bundesrates - entschärfen. Im *Nationalrat* wurde schliesslich ein Kompromissantrag angenommen, welcher den Grundsatz des Beizugs auf Verfassungsstufe verankert und die Ausgestaltung durch die Ausführungsgesetzgebung ausdrücklich vorbehält. Dieser Vorbehalt wäre auf Grund der Hierarchie der Normen nicht notwendig gewesen. Die allgemein formulierte Verfassungsbestimmung bedarf ohnehin konkretisierender Ausführungsgesetzgebung. Abgesehen davon ist fraglich, ob der Beizug der Bundesverwaltung dem materiellen Verfassungsrecht zuzurechnen und damit eine Regelung in der Verfassung stufengerecht ist.

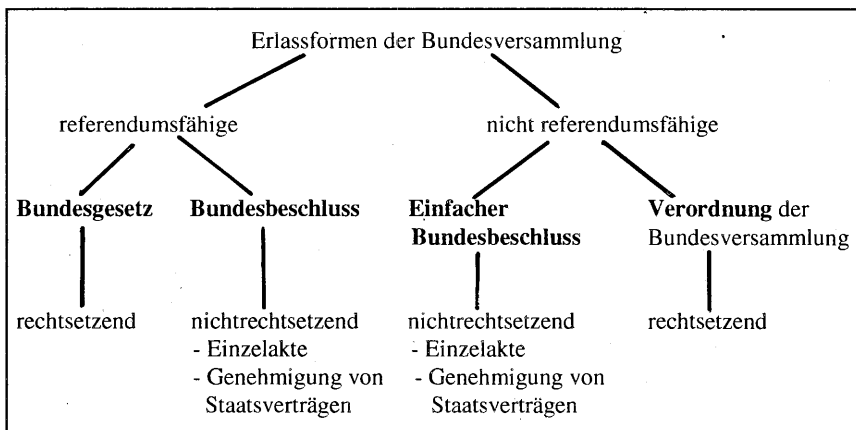
### 3.7 Ombudsstelle

Ein Minderheitsantrag im Nationalrat, welcher die Schaffung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für eine Ombudsperson wollte, wurde verworfen. Eine Ombudsstelle kann auch ohne Verfassungsbestimmung durch Gesetzesrecht eingeführt werden.

### 3.8 Form der Erlasse der Bundesversammlung (Art. 163)

#### 3.8.1 Erlassformen

Der Begriff des Erlasses ist weit zu verstehen und umfasst sowohl rechtsetzende Normen als auch Einzelakte. Die Unterteilung der Erlassformen orientiert sich an den Kriterien der *Referendumsfähigkeit* und der *Rechtsetzung*: Gemäss Artikel 141 unterliegen das Bundesgesetz und der Bundesbeschluss der fakultativen Volksabstimmung, Artikel 163 verankert in Absatz 1 die rechtsetzenden (Bundesgesetz und Verordnung der Bundesversammlung), in Absatz 2 die nichtrechtsetzenden (Bundesbeschluss und einfacher Bundesbeschluss) Erlassformen. Es handelt sich um eine abschliessende Aufzählung; der Bundesversammlung ist es verwehrt, andere Formen zu wählen oder sie miteinander zu kombinieren. Weil der Bundesbeschluss für alle *übrigen* Erlasse zur Verfügung steht, dürften sich Befürchtungen über eine zu starke Beschränkung als Folge der abschliessenden Aufzählung als unbegründet erweisen. Schematisch lassen sich die Erlassformen der Bundesversammlung folgendermassen unterscheiden:



Aufgrund der schwierigen Unterscheidung zwischen rechtsetzenden Normen und einzelfallweisem Handeln vermag auch diese Lösung nicht in jedem Fall Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden. Bundesgesetz und Verordnung der Bundesversammlung werden daher immer dann Anwendung finden, wenn es *hauptsächlich* um rechtsetzende Materien geht.

### 3.8.2 Verzicht auf den allgemein verbindlichen Bundesbeschluss

Besonders bedeutsam ist, dass auf den *allgemein verbindlichen Bundesbeschluss* (avBB) verzichtet wird. Seine Abgrenzung zum Bundesgesetz war in der Vergangenheit umstritten. 1962 wurde der Anwendungsbereich des avBB auf rechtsetzende Bestimmungen eingeschränkt, womit ein Verwaltungs- und Finanzreferendum ausgeschlossen war. Diese Lösung wurde in der Lehre unter Hinweis auf ihre mangelnde Verfassungsmässigkeit kritisiert und vermochte auch den praktischen Bedürfnissen des Parlaments nicht zu genügen, welches bei Bedarf weiterhin Einzelakte in der Form des avBB erliess. Mit der Abschaffung des avBB wird diesen Kontroversen ein Ende bereitet. Gleichzeitig bedeutet dies, dass künftig Bundesgesetze dringlich erklärt werden können (vgl. Art. 165).

### 3.8.3 Verordnungen der Bundesversammlung

Erstmals erhalten *Verordnungen der Bundesversammlung* eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Bislang erliess das Parlament Verordnungen in der Form des nur auf Gesetzesstufe vorgesehenen allgemein verbindlichen nichtreferendumsfähigen Bundesbeschlusses. In der Hierarchie der Normen stehen Parlamentsverordnungen zwischen Bundesgesetz und Verordnungen des Bundesrates. Wo Bundesversammlung und Bundesrat über parallele Zuständigkeiten verfügen, kann der Vorrang der Parlamentsverordnung gegenüber der Bundesratsverordnung von praktischer Bedeutung sein. Erlässt beispielsweise der Bundesrat - gestützt auf die ihm zustehende Kompetenz - im Bereich der äusseren oder inneren Sicherheit eine verfassungsunmittelbare Verordnung, hat es die Bundesversammlung in der Hand, diese nachträglich durch eine eigene Verordnung ganz oder teilweise ausser Kraft zu setzen.

## 3.9 Gesetzgebung (Art. 164)

### 3.9.1 Gesetzesvorbehalt

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 erster Satz sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser sog. Gesetzesvorbehalt besagt, dass gewisse generell-abstrakte Bestimmungen über eine direkt-demokratische Legitimation verfügen müssen und deshalb zwingend in einen referendumsfähigen Erlass zu kleiden sind. In diesem Bereich besteht daher ein Delegationsverbot, und die Bundesversammlung hat als Gesetzgeberin selber tätig zu werden. Die Wahl der Erlassform wird durch das materielle Kriterium der Wichtigkeit bestimmt. Beispielhaft werden in den Buchstaben a - g einige Kernbereiche aufgelistet. Nicht alle diese Bereiche betreffenden Normen gelten als wichtig, sondern nur deren grundlegende. Beispiel 1: Obwohl Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a die Ausübung der politischen Rechte ausdrücklich erwähnt, bleibt es dem Bundesrat weiterhin unbenommen, ausführende Bestimmungen über das Abstimmungsprotokoll oder die Meldung des vorläufigen kantonalen Ergebnisses auf Verordnungsstufe zu regeln; derartige Bestimmungen gelten nicht als grundlegend im Sinne der Verfassungsvorschrift. Beispiel 2: Obwohl der Vernehmlassungsent-

wurf vom 6. Mai 1998 für ein neues Bundespersonalgesetz den Bundesrat zur Regelung von Disziplinar massnahmen oder des Mindest- und Höchstlohnes ermächtigt, handelt es sich dabei zweifellos nicht um bloss untergeordnete sondern um wichtige Bestimmungen, welche zwingend in ihren Grundzügen auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Eine Regelung auf Bundesratsstufe würde also der neuen Verfassung widersprechen.

Im Einzelnen erwähnt Artikel 164 Absatz 1 folgende Kernbereiche:

**Buchstabe a**

Die Ausübung der politischen Rechte ist auf Gesetzesstufe zu regeln. Die wichtigsten politischen Rechte sind heute auf Verfassungsstufe garantiert.

**Buchstabe b**

Er betrifft die Beschränkung verfassungsmässiger Rechte (Freiheitsrechte, Rechtsgleichheitsgarantie, institutionelle Garantien etc.).

**Buchstabe c**

Er geht darüber hinaus, indem er weitere die Rechtsstellung einer Person betreffende Bereiche (z.B. Personalrechte) erfasst.

**Buchstabe d**

Er übernimmt die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Bereich des Abgaberechts. Obwohl nicht ausdrücklich in der Verfassung, sondern nur zuhanden der Materialien festgehalten, dürfen die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage weiterhin herabgesetzt werden, wenn die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips möglich ist. Bei Kanzleigebühren oder Gebühren, die einen stark technischen Charakter aufweisen oder rasch wechselnden Verhältnissen unterworfen sind, und bei gewissen Benützungsgebühren, kann auf eine formellgesetzliche Grundlage verzichtet werden.

**Buchstabe e**

Er erfasst die Aufgaben des Bundes und die Leistungsverwaltung.

## **Buchstabe g**

Er verlangt insbesondere, dass jedes Verfahren, in welchem bindende Entscheide ergehen, einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

### **3.9.2 Delegationsfigur**

Zwischen National- und Ständerat bestand eine Kontroverse über die Frage, ob die in Absatz 2 enthaltene auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgehende Delegationsfigur angesichts des in Absatz 1 von Artikel 164 umschriebenen materiellen Gesetzesbegriffes vollständig beibehalten werden soll oder nicht. Die Einigungskonferenz entschied sich für die ständerätliche Version. Danach ist eine Delegation zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist (der zweite Satz, wonach die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der Regelung festlegen muss, wurde gestrichen). Die Verfassung schliesst eine Delegation *allgemein* im Bereich des Wichtigen (Art. 164 Abs. 1) und *im Besonderen* dann aus, wenn sie eine Regelung durch das *Gesetz selbst* verlangt.

### **3.10 Beziehungen zum Ausland (Art. 166 Abs. 1 und 184 Abs. 1)**

Im auswärtigen Bereich besteht keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Auch wenn dem Bundesrat die Führung der Aussenpolitik zukommt, verfügt das Parlament über Einflussmöglichkeiten, über mittelbare (z.B. Erlass aussenpolitisch relevanter Gesetzgebungsakte und Beschlüsse, Genehmigung von Berichten, Finanzhoheit, Oberaufsicht; vgl. *Botschaft*, 392) und über unmittelbare (z.B. Festlegung aussenpolitischer Ziele mittels eines Bundesbeschlusses).

Die jetzigen Fassungen waren insbesondere in der nationalrätlichen Verfassungskommission nicht unbestritten, welche eine Formulierung bevorzugte, wonach die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele festlegt und der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten innerhalb der durch Bundesverfassung und Bundesversammlung vorgegebenen Ziele besorgt (vgl. *Entwurf VK-N*, Art. 156 und 172). Anlass für diese Neuformulie-

nung war das negativ aufgenommene bundesrätliche Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU. Der Bundesrat wehrte sich erfolgreich gegen diese Neufassung, weil angesichts der in Artikel 54 Absatz 2 umschriebenen allgemeinen aussenpolitischen Ziele "grundlegende Ziele" nur als deren Konkretisierung hätten verstanden werden können, womit die Handlungsfähigkeit des Bundesrates beeinträchtigt worden wäre.

Artikel 166 Absatz 1 in seiner jetzigen Fassung entspricht derjenigen des VE 96. Gemäss Artikel 184 Absatz 1 besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten nunmehr *unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung*. Damit soll nicht nur die heute im GVG umschriebene Mitwirkung auf Verfassungsstufe gehoben werden: der Wortlaut von Artikel 166 Absatz 1 geht darüber hinaus, und auch der Bundesrat hat ausdrücklich seinen Willen nach einer vermehrten Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik bekundet. Dazu bedarf es keiner Staatsleitungsreform; die Offenheit der jetzigen Formulierung lässt ein vermehrtes Mitwirken des Parlaments in der Aussenpolitik ohne Verfassungsänderung zu.

### **3.11 Völkerrechtliche Verträge (Art. 166 Abs. 2 und 184 Abs. 2)**

Der Bundesrat hat entgegen bisheriger Praxis *keine verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz* mehr. Ein Gesetz wird allgemein diejenigen Fälle regeln, in welchen der Bundesrat zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig ist. Rund achtzig Prozent aller Verträge beruhen bereits heute auf einer gesetzlichen Ermächtigung. Betroffen von dieser Änderung sind Verträge, welche der Schweiz nur Rechte, aber keine Verpflichtungen bringen, Verträge über die Vollziehung früherer Verträge und Verträge von geringer Tragweite (Bagatellverträge).

### **3.12 Sonderregelung für Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 169 Abs. 2)**

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten

werden. Unausgesprochen bleibt, dass ein solches uneingeschränktes Einsichtsrecht nur im Rahmen des Auftrags der betreffenden Delegation besteht. Von Bedeutung ist die Neuregelung insofern, als sich gemäss GVG die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation nicht auf das Mitberichtsverfahren des Bundesrates erstrecken. Der Bundesrat wehrte sich gegen eine solche Ausdehnung unter Hinweis auf die zentrale Bedeutung der Geheimhaltung des Mitberichtsverfahrens. Zuhanden der Materialien brachte er eine auslegende Erklärung an, wonach der Bundesrat weiterhin daran festhalte, dass das Mitberichtsverfahren ausgenommen bleibe. Fraglich ist, ob sich das Parlament durch diese Erklärung binden lässt.

Artikel 153 Absatz 4 (vgl. vorne) genügt, um auf Gesetzesstufe eine differenzierte Regelung der Informationsrechte für Legislativkommissionen, Aufsichtskommissionen und deren Delegationen oder Parlamentarischen Untersuchungskommissionen zu schaffen. Das Parlament hat es in der Hand, eine über den heutigen Rechtszustand hinausgehende gesetzliche Regelung zu erlassen, kann aber nicht hinter den in Artikel 169 Absatz 2 normierten Rechtszustand zurückgehen.

### **3.13 Überprüfung der Wirksamkeit (Art. 170)**

Mit der Verankerung der Evaluation in einer besonderen Verfassungsbestimmung kommt zum Ausdruck, dass die Wirksamkeitsüberprüfung über die Oberaufsicht hinausgeht und dass es sich dabei um eine zentrale staatliche Aufgabe handelt. Die Bundesversammlung sorgt nur für die Überprüfung der Wirksamkeit, es steht ihr aber keine exklusive Kompetenz zu, sondern der Bundesrat bleibt in seinem Bereich weiterhin selber für die Durchführung und Auswertung der Evaluation zuständig.

### **3.14 Aufträge an den Bundesrat (Art. 171)**

Mit dem Auftrag sollte ursprünglich ein neues parlamentarisches Handlungsinstrument eingeführt und gleichzeitig die Frage der Zulässigkeit unechter Motionen auf Verfassungsstufe geklärt werden. Im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung hätte ein Auftrag die Wirkung einer bindenden Weisung, im Bereich des Bundesrates diejenige einer



Richtlinie, welche nur Grundsätze enthält, den konkreten Entscheid des Bundesrates nicht bindet und von der in begründeten Fällen abgewichen werden kann (vgl. *Zusatzbericht* 291 ff.). Gegenüber der generellen Einführung des Auftrags hegte der Bundesrat grosse Bedenken. Er befürchtete insbesondere eine Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Der Nationalrat beschränkte den Auftrag zuerst auf die Oberaufsicht.

Mit dem Begriff der "Aufträge" sind demgegenüber in der jetzigen Bestimmung sämtliche parlamentarischen Handlungsinstrumente gemeint, womit diese nunmehr über eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage verfügen. Satz 2 enthält einen direkten Auftrag zur Schaffung eines Gesetzes, in dem insbesondere diejenigen Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann, zu regeln sind. Der "Auftrag" ist also auf Gesetzesebene vorzusehen. Denkbar wäre auch seine Verankerung auf Verfassungsstufe gewesen.

### **3.15 Weitere Aufgaben und Befugnisse (Art. 173)**

#### **Buchstabe a**

Er betrifft die Massnahmen der Bundesversammlung zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz. Die Neutralität wurde hier aus rein politischen Überlegungen aufgeführt. Es handelt sich weiterhin um ein *Mittel und kein Ziel* der schweizerischen Aussenpolitik.

#### **Buchstabe g**

Er betrifft die Kompetenz der Bundesversammlung zur Mitwirkung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit. Damit werden die bereits heute bestehenden Kompetenzen des Parlaments ausdrücklich verankert. Danach ist die Erstellung von Plänen Sache der Exekutive, die Mitwirkung des Parlaments besteht in der Beratung der Pläne und in deren Beeinflussung mittels Richtlinienmotionen. Eine weiter gehende Mitwirkung wird durch den Verfassungstext jedoch nicht ausgeschlossen.

## **Buchstabe h**

Er schafft die Zuständigkeit der Bundesversammlung für Einzelakte, sofern ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Es kann hier nicht darum gehen, dem Parlament für jegliches noch so untergeordnete Einzelhandeln eine Grundlage zu verschaffen. Aus den Materialien ergibt sich eine Einschränkung auf wichtige Grossprojekte des Bundes.

## **4. Bundesrat**

### **4.1 Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates (Art. 175)**

Keine Chance hatten im Nationalrat Vorschläge für einen Bundesrat mit neun Mitgliedern oder für die Verankerung der Möglichkeit einer Gesamterneuerung des Bundesrates unter bestimmten Voraussetzungen. Der Nationalrat sprach sich hingegen überraschenderweise für die Streichung der Kantonsklausel aus. Der Ständerat folgte ihm allerdings nicht, sondern beschloss, die Frage der Kantonsklausel auf dem Weg der Partialrevision der Verfassung weiterzuverfolgen. Sehr knapp stimmte der Nationalrat diesem Vorgehen zu, wobei die Kantonsklausel nicht mehr gestrichen, sondern bloss gelockert wird. In der Abstimmung vom 7. Februar 1999 von Volk und Ständen angenommen.

### **4.2 Übertragung von Verwaltungsaufgaben (Art. 178 Abs. 3)**

Eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf ausserhalb der Zentralverwaltung Stehende ist nur auf Grund eines Bundesgesetzes zulässig. Die beiden Verfassungskommissionen wollten abweichend vom geltenden Recht eine Erleichterung der Übertragung, indem eine formell gesetzliche Grundlage nicht mehr in jedem Einzelfall erforderlich wäre, sondern ein Rahmengesetz allgemein die Grundsätze für eine Auslagerung regelte (*Entwürfe VKN und VKS*, Art. 166 Abs. 3). Sie drangen damit aber nicht durch.

#### **4.3 Bundeskanzlei (Art. 179)**

Auf das Erfordernis der Gleichzeitigkeit der Wahl des Bundeskanzlers mit den Mitgliedern des Bundesrates wird künftig verzichtet. Damit eröffnet sich auf Gesetzesstufe die Möglichkeit einer abweichenden Regelung, womit die Amtsdauer des Bundeskanzlers nicht mehr gleichzeitig mit derjenigen eines Bundesratsmitglieds zu beginnen und zu enden braucht.

#### **4.4 Rechtsetzung und Vollzug (Art. 182)**

Ein Minderheitsantrag im Nationalrat, wonach das Gesetz die Grundzüge des Ordnungsverfahrens regeln und damit zu mehr Transparenz führen sollte (vgl. *Zusatzbericht* 298 f.), blieb erfolglos. Das Anliegen wurde zwar geteilt, doch bestand die Auffassung, dafür brauche es keine Sonderbestimmung, viel mehr fliesse eine entsprechende Kompetenz des Gesetzgebers bereits aus Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

#### **4.5 Verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates im Bereich der Beziehungen zum Ausland und im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit (Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3)**

Eine neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach gesetzesvertretende und -ergänzende Verordnungen grundsätzlich zu befristen sind, wird übernommen. Darüber hinausgehend wollte der Nationalrat auch eine nachträgliche Genehmigung solcher Verordnungen durch die Bundesversammlung einführen. Der Bundesrat wehrte sich dagegen, weil er eine Beeinträchtigung der Berechenbarkeit und der Glaubwürdigkeit solcher Erlasse befürchtete, welche bis zur Genehmigung in der Schwebe bleiben. Auch wenn jetzt keine Pflicht zur nachträglichen Genehmigung besteht, ist es der Bundesversammlung unbenommen, mittels einer Parlamentsverordnung eigene Bestimmungen zu erlassen.

Bei Artikel 185 Absatz 3 handelt es sich um die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen und Verfügungen in ausserordentlichen Lagen, nicht aber zum Erlass von Notrecht. In Anlehnung an die Umschreibung neuer Kantonsverfassungen werden die Voraussetzungen, unter welchen der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen kann, genauer umschrieben (eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit an Stelle der blossen Erwähnung ausserordentlicher Umstände).

#### **4.6 Truppeneinsatz (Art. 185 Abs. 4)**

Der Bundesrat kann in dringlichen Fällen Armeetruppen aufbieten. Die Bundesversammlung muss neu erst dann einberufen werden, wenn der Truppeneinsatz länger als drei Wochen dauert oder mehr als 4'000 (bislang 2'000) Armeeingehörige aufgeboden werden. Für die Sozialdemokratische Partei handelt es sich hier - im Bewusstsein um die Rolle der Armee während des Generalstreiks von 1918 - um einen sensiblen Bereich. Gemeinsam mit dem Bundesrat wehrte sie sich daher gegen eine vollständige Streichung der Truppenzahl.

#### **4.7 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (Art. 186)**

Verträge der Kantone mit dem Ausland unterliegen neu nicht mehr der Genehmigung des Bundesrates. Die Kantone haben den Bundesrat vor Abschluss bloss noch zu informieren, damit dieser allfällige Einwendungen frühzeitig erheben kann (Art. 56 Abs. 2). Erhebt der Bundesrat Einsprache, genehmigt die Bundesversammlung den betreffenden Vertrag. Die Möglichkeit zur Einsprache ist wichtig, weil nur der Bund für solche Verträge die völkerrechtliche Verantwortung trägt und es nicht ausgeschlossen ist, dass der Vertragsinhalt Bundesrecht oder Bundesinteressen sowie Rechten anderer Kantone zuwiderläuft.

## 5. Bundesgericht

### 5.1 Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 189)

Diese Bestimmung behandelt die Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht. Grundsätzlich besteht in den Fällen der Buchstaben a - d eine Rechtsweggarantie an das Bundesgericht. Diese gilt jedoch nicht absolut, sondern der Gesetzgeber kann eine andere Bundesbehörde als zuständig erklären, wobei derartige Einschränkungen von begrenzter Tragweite bleiben müssen (Abs. 2; vgl. *Botschaft* 424 ff.).

#### **Buchstabe a**

Er betrifft die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Die Konkretisierung des Begriffs der verfassungsmässigen Rechte obliegt dem Bundesgericht, die Verfassung nimmt keine Umschreibung vor. Solche Rechte können sich aus der Bundesverfassung, den kantonalen Verfassungen, aus der EMRK oder einem Staatsvertrag ergeben. Letztere haben allerdings nur dann selbstständige Bedeutung, wenn sie weiter reichen als die aus der Bundes- oder aus einer Kantonsverfassung abgeleiteten Rechte (*Botschaft* 425). Als verletzt gerügt werden können nur verfassungsmässig und nicht bloss gesetzlich garantierte Rechte, die überdies den Schutz des Einzelnen bezwecken.

#### **Buchstabe b**

Er verankert das Recht der Gemeinde, wegen Verletzung ihrer Autonomie - eine solche steht ihr kraft kantonalen Rechts zu - Beschwerde zu führen. Dasselbe gilt für andere kantonale öffentlich-rechtliche Körperschaften für die ihnen zustehenden Garantien der Kantone.

#### **Buchstabe c**

Er verankert die Staatsvertrags- und die Konkordatsbeschwerde, wobei diese nur dann zur Verfügung steht, wenn die fragliche Bestimmung unmittelbar Rechte einräumt (*Botschaft* 425).

## **Buchstabe d**

Er betrifft öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

### **5.2 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 190)**

Absatz 1 umschreibt nicht abschliessend die Bereiche, in welchen das Bundesgericht zuständig ist. Gestützt darauf kann der Bundesgesetzgeber umfassend die Kompetenzen des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen und das Verfahrensrecht regeln (*Botschaft* 426 f.). Nicht mehr in der neuen Bundesverfassung enthalten sind die *Bundesassisen*. Ein Verfahren vor dieser Instanz fand zum letzten Mal 1933 statt.

### **5.3 Massgebendes Recht (Art. 191)**

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden massgeblich. Im Vergleich zum heutigen Recht wird damit klargestellt, dass dieser Vorbehalt alle Zuständigkeitsbereiche des Bundesgerichts betrifft und für sämtliche rechtsanwendenden Behörden gilt (*Botschaft* 428). Verordnungen des Parlaments unterliegen andererseits der Kontrolle durch das Bundesgericht, womit eine in der Lehre bislang umstrittene Frage nunmehr verfassungsrechtlich entschieden wurde. Der in Artikel 191 statuierte Vorbehalt betrifft nur die Rechtsanwendung, entbindet den Gesetzgeber aber nicht von seiner Pflicht, die Verfassung zu beachten (*Botschaft* 428).

## **6. Zusammenfassung**

Im Sinne einer Übersicht lassen sich folgende Gruppen bilden:

### **6.1 Materielle Neuerungen**

- Verzicht auf die Nichtwählbarkeit Geistlicher (Art. 143)

- Ausweitung des Vernehmlassungsverfahrens auf das Parlament (Art. 147)
- Einberufung ausserordentlicher Sessionen durch einen Viertel der Mitglieder eines Rates. Bisher hatten auch fünf Kantone dieses Recht, nicht aber der Ständerat (Art. 151)
- personelle Erweiterung des Vizepräsidiums eines jeden Rates durch einen zweiten Vizepräsidenten (Art. 152)
- abschliessende Übertragung von Entscheidkompetenzen auf parlamentarische Kommissionen (Art. 153)
- Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung (Art. 155)
- neues System der Erlassformen (Art. 163)
- materieller Gesetzesbegriff (Art. 164)
- Verzicht auf die verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates für völkerrechtliche Verträge (Art. 166 und 184)
- Verfassungsgrundlage für Wirksamkeitsüberprüfung (Art. 170)
- Truppenaufgebot zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit: ohne Genehmigung der Bundesversammlung darf neu der Bundesrat bis 4'000 Armeeangehörige (bisher 2'000) aufbieten (Art. 185)
- Verzicht auf ein Genehmigungserfordernis von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Art. 186)

## **6.2 Aufnahme bisher ungeschriebenen Verfassungsrechts**

- explizite Erwähnung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 184)
- Befristung der verfassungsunmittelbaren Verordnungen des Bundesrates im Bereich der Beziehungen zum Ausland und im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit (Art. 184 und 185)

- Mitwirkung der Bundesversammlung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit (Art. 173)
- Verfassungsgrundlage für Einzelakte der Bundesversammlung (Art. 173)

### **6.3 Heraufstufung von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene**

- Amtsdauer der Bundesrichter (Art. 145)
- ausdrückliche Erwähnung der politischen Parteien als Vernehmlassungsteilnehmer (Art. 147)
- parlamentarische Kommissionen und ihre Informationsbefugnisse (Art. 153)
- Fraktionen (Art. 154)
- Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch die Bundesversammlung (Art. 155)
- Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder (Art. 161)
- Immunität (Art. 162)
- Verfassungsgrundlage für Verordnungen der Bundesversammlung (Art. 163)
- Sonderbestimmung für Delegationen von Aufsichtskommissionen (Art. 169)
- Verfassungsgrundlage für die parlamentarischen Handlungsinstrumente (Art. 171)

### **6.4 Herabstufung von Verfassungsrecht auf die Gesetzesebene**

- Regelung der Unvereinbarkeit für Bedienstete des Bundes
- Stimmrecht der Ratspräsidenten
- Entschädigung der Ratsmitglieder und der Bundesratsmitglieder
- Kantonsklausel für das Präsidium des Ständerates



- Besetzung von Vakanzen im Bundesrat
- Nebenbeschäftigung von Mitgliedern des Bundesrates und des Bundesgerichts
- Verhandlungsquorum für den Bundesrat
- Beizug von Sachkundigen durch Bundesrat und Departemente
- Gleichzeitigkeit der Wahl des Bundeskanzlers mit derjenigen der Bundesratsmitglieder

### **6.5 Ersatzlose Streichung von Verfassungsbestimmungen**

- Vollzug von Vergleichen oder schiedsrichterlichen Sprüchen über Streitigkeiten zwischen den Kantonen
- Aufnahme von Anleihen
- Bundesassisen

## **7. Ausblick**

### **7.1 Anpassungen auf Gesetzesebene**

Materielle Änderungen auf Verfassungsstufe oder Bestimmungen der BV von 1874, die keinen Eingang in die neue Verfassung gefunden haben, aber neu auf Gesetzesebene weitergeführt werden sollen, machen eine Anpassung der Gesetzgebung notwendig. Im Gegensatz zum *VE 96* kennt die neue Verfassung keine Übergangsbestimmung mehr, welche ein gestaffeltes Ausserkrafttreten der BV von 1874 und eine teilweise vorläufige Weitergeltung bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Bestimmungen vorsieht. Damit keine Regelungslücke entsteht, kann die neue Verfassung daher erst in Kraft treten, wenn die notwendigen Anpassungen der Gesetzgebung erfolgt sind, sofern es sich nicht um direkt anwendbares Verfassungsrecht handelt. Als Beispiele für den Anpassungsbedarf im Bereich der Behördenorganisation seien genannt:

- Wählbarkeit aller Stimmberechtigter (Anpassung BPR)

- Regelung des Vernehmlassungsverfahrens auf Gesetzesstufe (neues Gesetz)
- Einberufung ausserordentlicher Sessionen (Anpassung GVG)
- zweites Vizepräsidium in den Räten (Anpassung der Ratsreglemente)
- Stellung der Parlamentsdienste (Anpassung GVG)
- gesetzliche Kompetenzzuweisungen an die Vereinigte Bundesversammlung (Anpassung GarG)
- Form der Erlasse der Bundesversammlung (Anpassung GVG)
- Aufnahme von Anleihen (Anpassung FHG)
- Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann (Anpassung GVG), sofern die heutige Umschreibung der Motion im GVG nicht als genügend betrachtet werden sollte.

In folgenden Bereichen ist Anpassungsbedarf denkbar, aber nicht unumgänglich:

- Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen
- Kompetenzdelegation an Kommissionen
- Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik
- Regelung der Unvereinbarkeit für Bedienstete des Bundes.

## **7.2 Künftige Reformen**

### **7.2.1 Totalrevision des GVG**

Am 12. resp. 15. Mai 1998 beschlossen die Staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat die Totalrevision des GVG. Gegenstand ist die systematische Neuordnung und sprachliche Aufarbeitung des Parlamentsrechts sowie die Anpassung an die neue Verfassung. Gegenwärtig befassen sich die Subkommissionen der Staatspolitischen Kommissionen mit einzelnen Themenbereichen. Ein Entwurf für ein

totalrevidiertes GVG wird Anfang der neuen Legislatur in den Plenarkommissionen vorliegen.

### **7.2.2 Staatsleitungsreform**

Am 11. November 1998 verabschiedete der Bundesrat die Vernehmlassungsvorlage zur Staatsleitungsreform. Dieses Reformpaket soll als weiterer "Baustein" neben der Reform der Volksrechte und der Justizreform die neue Verfassung ergänzen. Hauptgegenstand der Staatsleitungsreform ist die Reform des Regierungsorgans. Dazu werden zwei Varianten vorgeschlagen: Variante 1 strebt eine Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums an. Eine Änderung der Zusammensetzung des Bundesrates (sechs, sieben oder acht Mitglieder) ist nicht ausgeschlossen. Die Amtsdauer von zwei Jahren für Bundespräsident und Vizepräsident soll ausdrücklich auf Verfassungsstufe verankert und die bisher auf Gesetzesebene geregelten Präsidialaufgaben heraufgestuft werden. Variante 2 will eine Stärkung durch eine zweistufige Regierung (Bundesräte und Minister) erreichen. Die Regelung der Aufgaben letzterer erfolgte in einer Sonderbestimmung auf Verfassungsebene. Für den Fall ihrer Verwirklichung machen beide Varianten Änderungen auf Verfassungsstufe notwendig.

Die Staatsleitungsreform sieht sodann die *Resolution* als neues parlamentarische Steuerungsinstrument vor, mit welchem dem Bundesrat in seinem Kompetenzbereich politische Leitlinien für die generelle Ausrichtung einer Staatstätigkeit vorgegeben werden können. Einer Resolution kommt rechtlich keine Verbindlichkeit zu, der Bundesrat kann von ihr abweichen, was ihn begründungspflichtig macht. Da die politische Steuerung des Parlaments über die Rechtsetzung und über die Finanzkompetenzen erfolgen kann, ist eine Resolution ausgeschlossen. Artikel 171 der neuen Verfassung, welcher den Gesetzgeber anweist, diejenigen Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann, zu regeln, hat diesen Bereich der Staatsleitungsreform indessen bereits vorweggenommen. Auf die Verankerung der Resolution in der neuen Verfassung kann daher verzichtet werden. Zu beachten ist, dass die neue Verfassung die Rechtsetzung und die Finanzhoheit ausdrücklich nicht vom Anwendungsbe-

reich einer "Resolution" ausnimmt und somit inhaltlich weiter geht als der entsprechende Vorschlag in der Staatsleitungsreform.

### 7.2.3 Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Im VE 95 sah der Bundesrat die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips als Variante vor (Art. 154 Abs. 2 VE 95). In der Folge nahm die VK-N eine entsprechende Bestimmung in die Vorlage B Reform der Volksrechte auf. Parallel dazu wurden 1997 Motionen eingereicht, welche die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangen (HESS, 97.3083, VOLLMER, 97.3110 und die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 97.3384). Die Motionen wurden 1998 überwiesen, diejenige der Geschäftsprüfungskommission als Postulat. Der Bundesrat erklärte sich zur Entgegennahme bereit. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe erarbeitete bis Ende Dezember 1998 einen Konzeptbericht zuhanden des Departementschefs EJPD. Gestützt auf dessen Vorentscheide wird die Arbeitsgruppe bis Herbst 1999 eine Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten.

## 8. Literaturverzeichnis

Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987 (BBl 1987 II 963)

Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung, Entwurf vom 20. November 1996, BBl 1997 I 589 ff. (Verfassungsentwurf 96, zit. VE 96)

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 7 ff. (zit. *Botschaft*)

Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 245 ff., zit. *Zusatzbericht*)

Reform der Bundesverfassung. Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte, BBl 1998 I 364 ff. (Nationalrat 366 ff., zit. *Entwurf VK-N*; Ständerat 439 ff., zit. *Entwurf VK-S*)

Staatsleitungsreform. Vernehmlassungsvorlage vom 11. November 1998

Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998

## **9. Abkürzungsverzeichnis**

- avBB    allgemein verbindlicher Bundesbeschluss
- BV        Bundesverfassung
- BPR      Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1996 (SR 161.1)
- FHG      Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 6. Oktober 1989 (SR 611.0)
- GarG     Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 (SR 170.21)
- GVG      Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11)
- KV-BE    Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
- VE-95    Verfassungsentwurf 1995
- VE-96    Verfassungsentwurf 1996
- VK-N     Verfassungskommission des Nationalrates
- VK-S     Verfassungskommission des Ständerates

## **Anhang: Auszug aus dem Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998**

### **Art. 54**      Auswärtige Angelegenheiten

<sup>1</sup> Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

<sup>3</sup> Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen.

### **Art. 141**      Fakultatives Referendum

<sup>1</sup> Auf Verlangen von 50'000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- d. völkerrechtliche Verträge, die:
  1. unbefristet und unkündbar sind;
  2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
  3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

## **5. Titel: Bundesbehörden**

### **1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 143**      Wählbarkeit

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar.

#### **Art. 144**      Unvereinbarkeiten

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

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

<sup>3</sup> Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

**Art. 145** Amtsdauer

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

**Art. 146** Staatshaftung

Der Bund haftet für Schäden, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen.

**Art. 147** Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

## **2. Kapitel: Bundesversammlung**

### **1. Abschnitt: Organisation**

**Art. 148** Stellung

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

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

**Art. 149** Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

<sup>1</sup> Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.

<sup>2</sup> Die Abgeordneten werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporz bestimmt. Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung statt.

<sup>3</sup> Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.

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

**Art. 150** Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

<sup>1</sup> Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

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

<sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

**Art. 151**      Sessionen

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

2 Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen.

**Art. 152**      Vorsitz

Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen.

**Art. 153**      Parlamentarische Kommissionen

1 Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

2 Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

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

4 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

**Art. 154**      Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

**Art. 155**      Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

**2. Abschnitt: Verfahren****Art. 156**      Getrennte Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

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

**Art. 157**      Gemeinsame Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;



b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;

c. Begnadigungen auszusprechen.

<sup>2</sup> Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und zur Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates.

#### **Art. 158** Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

#### **Art. 159** Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

<sup>1</sup> Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

<sup>2</sup> In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

<sup>3</sup> Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

a. die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen;

b. Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

<sup>4</sup> Die Bundesversammlung kann diese Beträge mit einer Verordnung der Teuerung anpassen.

#### **Art. 160** Initiativrecht und Antragsrecht

<sup>1</sup> Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.

<sup>2</sup> Die Ratsmitglieder und der Bundesrat haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen.

#### **Art. 161** Instruktionsverbot

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.

<sup>2</sup> Sie legen ihre Interessenbindungen offen.

#### **Art. 162** Immunität

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

<sup>2</sup> Das Gesetz kann weitere Arten der Immunität vorsehen und diese auf weitere Personen ausdehnen.

### 3. Abschnitt: Zuständigkeiten

#### Art. 163 Form der Erlasse der Bundesversammlung

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung

<sup>2</sup> Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses; ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, wird als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet.

#### Art. 164 Gesetzgebung

<sup>1</sup> Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der politischen Rechte;
- b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
- c. die Rechte und Pflichten von Personen;
- d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
- f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
- g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

<sup>2</sup> Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

#### Art. 165 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

<sup>1</sup> Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Es ist zu befristen.

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

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

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

#### Art. 166 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

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

<sup>2</sup> Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

**Art. 167** Finanzen

Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab.

**Art. 168** Wahlen

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.

**Art. 169** Oberaufsicht

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

<sup>2</sup> Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

**Art. 170** Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

**Art. 171** Aufträge an den Bundesrat

Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

**Art. 172** Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung sorgt für die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

<sup>2</sup> Sie gewährleistet die Kantonsverfassungen.

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

**Art. 173** Weitere Aufgaben und Befugnisse

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
- b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
- c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a und b Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen.

- d. Sie ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.
  - e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.
  - f. Sie befindet über die Gültigkeit zu Stande gekommener Volksinitiativen.
  - g. Sie wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.
  - h. Sie entscheidet über Einzelakte, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.
  - i. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.
  - k. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.
- <sup>2</sup> Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.
- <sup>3</sup> Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

### 3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung

#### 1. Abschnitt: Organisation und Verfahren

##### Art. 174 Bundesrat

Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.

##### Art. 175 Zusammensetzung und Wahl

- <sup>1</sup> Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.
- <sup>2</sup> Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.
- <sup>3</sup> Aus einem Kanton darf nicht mehr als ein Mitglied gewählt werden.

##### Art. 176 Vorsitz

- <sup>1</sup> Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat.
- <sup>2</sup> Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates auf die Dauer eines Jahres gewählt.
- <sup>3</sup> Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden.

##### Art. 177 Kollegial- und Departementalprinzip

- <sup>1</sup> Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.
- <sup>2</sup> Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt.

<sup>3</sup> Den Departementen oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein.

**Art. 178** Bundesverwaltung

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

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

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

**Art. 179** Bundeskanzlei

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

**2. Abschnitt: Zuständigkeiten**

**Art. 180** Regierungspolitik

<sup>1</sup> Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.

<sup>2</sup> Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

**Art. 181** Initiativrecht

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen.

**Art. 182** Rechtsetzung und Vollzug

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

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

**Art. 183** Finanzen

<sup>1</sup> Der Bundesrat erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung.

<sup>2</sup> Er sorgt für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung.

**Art. 184** Beziehungen zum Ausland

- 1 Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.
- 2 Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.
- 3 Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.

**Art. 185** Äussere und innere Sicherheit

- 1 Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
- 2 Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
- 3 Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.
- 4 In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 4'000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

**Art. 186** Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

- 1 Der Bundesrat pflegt die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und arbeitet mit ihnen zusammen.
- 2 Er genehmigt die Erlasse der Kantone, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt.
- 3 Er kann gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben.
- 4 Er sorgt für die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen.

**Art. 187** Weitere Aufgaben und Befugnisse

- 1 Der Bundesrat hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:
  - a. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.
  - b. Er erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz.
  - c. Er nimmt die Wahlen vor, die nicht einer anderen Behörde zustehen.
  - d. Er behandelt Beschwerden, soweit das Gesetz es vorsieht.
- 2 Das Gesetz kann dem Bundesrat weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

#### **4. Kapitel: Bundesgericht**

##### **Art. 188** Stellung

- 1 Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.
- 2 Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren.
- 3 Das Bundesgericht bestellt seine Verwaltung.
- 4 Bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nimmt die Bundesversammlung auf eine Vertretung der Amtssprachen Rücksicht.

##### **Art. 189** Verfassungsgerichtsbarkeit

- 1 Das Bundesgericht beurteilt:
  - a. Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte;
  - b. Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie und anderer Garantien der Kantone zu Gunsten öffentlich-rechtlicher Körperschaften;
  - c. Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen oder von Verträgen der Kantone;
  - d. öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.
- 2 Das Gesetz kann bestimmte Fälle anderen Bundesbehörden zur Entscheidung zuweisen.

##### **Art. 190** Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

- 1 Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeit des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie in anderen Bereichen des Rechts.
- 2 Die Kantone können dem Bundesgericht mit Zustimmung der Bundesversammlung Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht zur Beurteilung zuweisen.

##### **Art. 191** Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

