

# Bewahrung und Neubelebung der schweizersichen Demokratie durch institutionelle Reformen

Autor(en): **Kölz, Alfred**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **31 (1991)**

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172848>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Alfred Kölz

# Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen

In der Arbeit wird die schweizerische Demokratie einer staatsrechtlich-funktionalen Analyse unterzogen. Es zeigen sich zum Teil gravierende Mängel und Fehlentwicklungen. Diese könnten mindestens teilweise mittels institutioneller Reformen behoben werden, wie sie im Entwurf für eine neue Bundesverfassung enthalten sind, den der Autor zusammen mit Professor Jörg Paul Müller (Bern) 1984 verfasst und 1990 in zweiter, überarbeiteter Auflage herausgegeben hat. Die Arbeit geht auch auf das Verhältnis der schweizerischen Demokratie zum europäischen Wirtschaftsrecht ein.

Dans cet article, l'auteur présente une analyse sur la démocratie suisse du point de vue de son fonctionnement et de ses bases constitutionnelles. Des insuffisances et de mauvaises évolutions considérables se sont fait jour. Elles pourraient être supprimées au moins en partie par des réformes institutionnelles telles que celles contenues dans le projet pour une nouvelle *Constitution fédérale*, que l'auteur a rédigé en 1984 en collaboration avec le professeur Jörg Paul Müller (Berne) et dont ils ont publié une deuxième édition revue en 1990. L'article se penche aussi sur la démocratie suisse par rapport au droit du marché commun européen.

## I. Einleitung

Gerade auf die in diesem Jahre von der offiziellen Schweiz angesagte Feier «700 Jahre Eidgenossenschaft» hin befindet sich das Land in einer schwierigen staatspolitischen Situation, wenn nicht in einer Krise. Die Herausforderungen durch ein sich wirtschaftlich stärker integrierendes Europa, das nun definitiv gewordene Verblässen des letzten tiefgreifenden gesamtstaatlichen Konsenserlebnisses aus der Zeit vor und während des Zweiten Weltkrieges, vor allem aber das bis jetzt von unseren Behörden einfach hingegenommene Scheitern einer staatsrechtlichen Erneuerung in Form der Totalrevision der Bundesverfassung sind Zeichen einer geringer gewordenen Identität unseres Kleinstaates. Muss es nicht nachdenklich stimmen, dass schöpferische und führende schweizerische Kulturschaffende der 700-Jahr-Feier unter Hinweis auf die mangelnde Reformbereitschaft des Landes ihre Mitarbeit versagt haben? Gewiss machen sie nur einen kleinen Bruchteil der Bevölkerung aus; doch es waren geschichtlich schon immer die einsamen «Steppenwölfe» (Hermann Hesse), welche als erste seismographisch Krisen erkannt und kommende Entwicklungen vorausgedacht haben. Diese Erkenntnis muss uns nachdenklich und kann uns gleichzeitig optimistisch stimmen: nachdenklich deshalb, weil die Krisendiagnose offensichtlich ernst zu nehmen ist, optimistisch deshalb, weil in der Regel die «Steppenwölfe» den Kurs der Herde längerfristig am Nachhaltigsten von allen Kräften bestimmen.

Die Schweiz ist im Gegensatz zu den sie umgebenden Nationalstaaten kein Staatsgebilde mit einer sprachlich-ethnischen, religiösen oder geographischen Klammer; sie ist eine Nation lediglich im Sinne gemeinsamer geschichtlicher Erinnerung und freier Willensentscheidung für die gemeinsame politische Gestaltung der Zukunft, wie es Ernest Renan ausgedrückt hat.<sup>1</sup> Die geschichtliche Erinnerung ist zwar nach wie vor vorhanden, doch wie steht es mit der freien Willensentscheidung für die gemeinsame politische Gestaltung der Zukunft? Haben wir vergessen, dass die Schweiz ihre staatspolitische Legitimation im 19. Jahrhundert wesentlich aus ihrer kühnen Errichtung eines zukunftsweisenden liberalen und demokratischen Bundesstaates geschöpft hat und dass das Land von jener Tat des Jahres 1848 noch im 20. Jahrhundert «gezehrt» hat? Wie gross ist der Gestaltungswille bei den heutigen politischen Machtträgern unseres Landes, welche Ende 1987 beschlossen haben, die Verfassung zwar total zu revidieren, jedoch nur in einem sprachlich-formalen Sinne, im Sinne eines «Nachführens» von in der Praxis bereits Wirksamkeit gewordenem Staatsrecht? Abgesehen von der juristisch-praktischen Undurchführbarkeit einer solchen Trennung von Rechtssprache und Inhalt und der Tatsache, dass eine solche formale, «kosmetische» Revision in der Bundesverfassung gar nicht vorgesehen ist<sup>2</sup>, stellt sich eine weit schwerwiegendere Frage: Wie

1 Ernest Renan, Qu'est-ce qu'une nation? Paris 1882 S. 20ff.

2 Vgl. Art. 119/120 BV. Immerhin kann der fragliche Parlamentsbeschluss jederzeit umgestossen werden, insbesondere nach Neuwahlen. Dieser Parlamentsbeschluss könnte auch einer Volksinitiative, mit der eine inhaltliche Totalrevision verlangt wird, nicht entgegeng gehalten werden.

kann die Schweiz als «*Willensnation*» (Karl Schmid)<sup>3</sup> inmitten der grossen, nach ethnisch-sprachlichen Gesichtspunkten gebildeten Kulturstaaten und angesichts der europäischen Einigung überleben, wenn bei den machtmässig Bestimmenden der Wille für die gemeinsame politische Gestaltung der Zukunft nurmehr in Spurenelementen vorhanden ist? Dies, obwohl sich die bereits im Jahre 1964 vom Basler Staatsrechtler Max Imboden in seiner Schrift «*Helvetisches Malaise*» aufgezeigten Probleme der schweizerischen Demokratie massiv verschärft, wenn nicht gar potenziert haben?<sup>4</sup> Zentrales Mittel für die Heilung des «*Malaises*» war für Imboden die Verfassungsreform. Zu Recht, denn eine solche Reform bietet die Chance, die auseinanderdriftenden Kräfte zusammenzubringen, den Grundkonsens zu verstärken, die mittel- und langfristige Politik zu formulieren und damit die Innovationsfähigkeit des Systems zu verbessern. Die mit einer Grundreform verbundene staatliche und gesellschaftliche «*Psychoanalyse*» kann Verkrampfungen lösen und mit dazu beitragen, Verzerrungen im Gesamtgefüge zu beseitigen. Eine neue, den heutigen Wertvorstellungen angepasste und in die Zukunft gerichtete Verfassung dürfte gegenüber dem jetzigen Zustand wesentlich mehr Steuerungskraft aufweisen. Damit wird ganz allgemein eine Aufwertung des Verfassungsdenkens einhergehen. Schliesslich könnte nach der Durchführung einer solchen Grundreform eine neue gesellschaftliche und staatliche «*Ambiance*» entstehen, welche die Lösung anstehender Probleme erleichtert.

Aufgrund solcher Überlegungen hatten wir bereits 1984 einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung veröffentlicht<sup>5</sup>, welcher in der Öffentlichkeit seinerzeit positive Aufnahme fand.<sup>6</sup> Weil sich die staatspolitische Situation seither verschlechtert hat, entschlossen wir uns Anfang 1990, eine Überarbeitung des Entwurfes von 1984 vorzunehmen. Am 14. Juli 1990 übergaben wir diese zweite Fassung dem Druck.<sup>7</sup> Wir versuchten darin, den in der Zwischenzeit eingetretenen, bedeutsamen gesellschaftspolitischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Gleichzeitig haben wir in einzelnen Punkten den von der Presse geäusserten Anregungen und Kritiken Rechnung getragen.<sup>8</sup> Insgesamt wollten wir mit dem Entwurf eine Verfassungsdiskussion bewirken, beziehungsweise verhindern, dass die seit Ende der Sechzigerjahre laufende Verfassungsdiskussion abbricht. Das schien uns um so notwendiger

3 Plädoyer für den Kleinstaat Schweiz, in: Aufsätze und Reden, Bd. III, 1975, S. 168.

4 Abgedruckt in: *Max Imboden*, Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, 1971, S. 279ff.

5 *Alfred Kölz/Jörg Paul Müller*, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984.

6 Siehe insbesondere *Peter Häberle*, Der «private» Verfassungsentwurf Kölz/Müller (1984), in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1985 Bd. I, S. 353–365; *Basler Zeitung* 19., 30. Juni und 14. Juli 1984; *Berner Zeitung* 19. Juni 1984; *Bündner Zeitung* 19. Juni 1984; *Der Bund* 22. und 24. August 1984; *Luzerner Neueste Nachrichten* 14. Juli 1984; *Tages Anzeiger* 19. Juni, 6., 9., 12., 13. und 19. Juli 1984; *St. Galler Tagblatt* 19., 22. Juni, 14., 20. Juli und 1. August 1984; *Solothurner Zeitung* 14. Juli 1984; *Weltwoche* 21. und 28. Juni 1984; *Le Matin* 25 juin 1984; *Neue Zürcher Zeitung* 19. Juni, 11. September und 11. Oktober 1984; *Zürichsee Zeitung* 20. Juli 1984.

7 Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984 (Basel 1990, Verlag Helbing + Lichtenhahn), im folgenden mit «Verfassungsentwurf» zitiert.

8 Verfassungsentwurf, Vorwort zur 2. Auflage.

zu sein, als der erwähnte kleinmütige Beschluss des Parlamentes auf bloss formale Totalrevision der Verfassung bei Bundesrat und Verwaltung eine gewisse Lähmung bewirkt hat. Beide fühlen sich, solange der Beschluss gilt, daran gebunden, weshalb von dort vorläufig innovative Vorschläge nicht erwartet werden können.

Der Verfassungsentwurf hat, seiner ihm als Diskussionsgrundlage zgedachten Funktion entsprechend, in vielen Punkten kompromisshaften Charakter. Die Verfasser haben daher in einigen Bereichen persönliche Vorlieben oder ausgesprochen pointierte Auffassungen zu bestimmten Institutionen zurückgestellt und versucht, konsensfähige Vorschläge zu formulieren.<sup>9</sup> Ferner waren sie bestrebt, den Entwurf nicht zu «überladen». Neben dieser Tendenz enthält der Entwurf aber auch eine andere, progressivere, und zwar im Bereich der Demokratie und der Ökologie.<sup>10</sup> Was erstere betrifft, so sind wir einerseits von gravierenden Mängeln in der bestehenden schweizerischen Demokratie ausgegangen. Andererseits liessen wir uns von der Erkenntnis leiten, dass in der Schweiz stets nur demokratische Bewegungen zu wesentlichen Neuerungsschüben geführt haben. Die Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts zeigt dies überdeutlich. Das liberale, individualistische Gedankengut hat nie breitere Volkskreise zu mobilisieren vermocht. Stets aber war es im Rahmen jener demokratischen Bewegungen möglich, auch die liberalen, individualistischen Elemente sowie die «materiellen» Teile des schweizerischen Verfassungsrechts wesentlich zu verbessern. Das traf zu bei allen drei grossen Reformschüben der Jahre 1830, 1848 und 1874 sowie bei weiteren kleineren demokratischen Schüben des 20. Jahrhunderts, vor allem auf kantonaler Ebene.

Neben der Akzentuierung der Umweltprobleme steht heute die Frage des Verhältnisses der Schweiz zu einem sich einigenden Europa im Zentrum der neueren gesellschaftspolitischen Entwicklungen. Diese Vorgänge müssen vom Verfassungsrecht berücksichtigt werden, weshalb wir in der überarbeiteten Fassung eine Skizze zur Lösung dieser Probleme versucht haben. Dabei steht auch bei der Konfrontation des schweizerischen Verfassungsrechts mit der europäischen Integration das Demokratieproblem im Vordergrund, wie die neueren Veröffentlichungen zeigen.<sup>11</sup> Dies zu Recht, denn die besondere Ausgestaltung der schweizerischen halbdirekten Demokratie ist das Ergebnis eines mühseligen geschichtlichen Prozesses; es war die Errichtung dieser Demokratie im 19. Jahrhundert ein wahrer «Kampf ums Recht». Dieser Kampf hat zu einem weltweit einzigartigen System der Volksrechte geführt, das etwa vom französischen Historiker Charles Seignobos wie folgt gewürdigt worden ist: «Il ne faudrait pas mesurer l'intérêt de l'histoire de la Suisse à la taille

9 Vorwort zur ersten Auflage, abgedruckt in der zweiten Auflage S. 3.

10 Zur ökologischen Stossrichtung siehe vor allem Häberle (zit. Anm. 6), S. 358 ff.

11 Raimund E. Germann, Pour une Constitution fédérale «Euro-compatible», Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1990 I, S. 1 ff.; Dietrich Schindler, Auswirkungen der EG auf die schweizerische Staatsstruktur, Wirtschaftspolitische Mitteilungen 1990 II, S. 1 ff.; Silvio Borner, Aymo Brunetti, Thomas Straubhaar, Schweiz AG, 1990; Olivier Jacot-Guillarmod, Conséquences, sur la démocratie, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, in EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht 10, 1990; Aldo Lombardi, Verfassungsrechtliche Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1990, S. 441 ff.

de son territoire. Ce petit pays tient une très grande place dans l'histoire des institutions politiques du monde... Quiconque veut comprendre l'évolution des sociétés démocratiques modernes trouvera dans l'histoire suisse un recueil instructif d'exemples de l'application du principe de la souveraineté du peuple.»<sup>12</sup>

Das schweizerische System der direkten Demokratie ist denn auch mehrfach nachgeahmt worden, so namentlich in vielen Einzelstaaten der Vereinigten Staaten<sup>13</sup> von Amerika, in der Weimarer Republik, und neuestens beruft man sich in der Sowjetunion bei der Einführung des Referendums auf das schweizerische Muster.

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Einrichtungen der direkten Demokratie einen wesentlichen Bestandteil der geschichtlichen Legitimität und der politischen Kultur dieses Landes ausmachen, mithin Hauptstützen der «Willensnation» Schweiz sind, haben wir versucht, die direktdemokratischen Einrichtungen unter Anpassung an die neuen Gegebenheiten beizubehalten. Ein solcher Weg ist deshalb gangbar, weil «ein Beitritt der Schweiz zur EG... die direkte Demokratie zwar spürbar berühren, jedoch keineswegs beseitigen würde» (Dietrich Schindler).<sup>14</sup> Gleichzeitig trachten wir danach, die halbdirekte Demokratie vor zu wenig bedachten Abbauversuchen zu bewahren, wie sie jüngst namentlich von Silvio Borner (u. a.) und Raimund E. Germann, vorgestellt worden sind.<sup>15</sup> *Kölz: wenig*

Wir haben in einigen Belangen auch Vorschläge für den Ausbau der direkten Demokratie formuliert, im übrigen aber Massnahmen zum Schutz der bestehenden direktdemokratischen Einrichtungen getroffen. Initiative und Referendum sind nämlich während der letzten Jahrzehnte nicht zuletzt deshalb zunehmend stärker kritisiert worden, weil man es behördlicherweise versäumt hat, die Missbräuche und negativen Auswirkungen dieser Instrumente verfassungsrechtlich und gesetzgeberisch zu mildern oder zu beseitigen. Es besteht damit die Gefahr einer Allianz von Gegnern wirksamer direktdemokratischer Einrichtungen, welche einer parlamentarischen Regierungsweise ohne Initiative und Referendum den Vorzug geben möchten.<sup>16</sup> Jene Autoren, welche mit dem Gedanken einer starken Beschränkung der direktdemokratischen Einrichtungen auf Bundesebene spielen, scheinen zu verkennen, dass es weite Bereiche im Anwendungsbereich von Initiative und Referendum gibt, die von künftigem Europarecht völlig unberührt bleiben.<sup>17</sup>

Wenn die Diskussion um die Anpassung des schweizerischen Verfassungsrechts an europarechtliche Erfordernisse bereits eine Grundsatzdiskussion über die schweizerische Demokratie ausgelöst hat, so darf man immerhin die Hoffnung formulieren, dass diese Herausforderung bald den Anstoss zu einer wirklichen Verfassungsreform gibt.

12 Charles Seignobos, Histoire politique de l'Europe contemporaine 1814–1914, tome I, 7. Ed. 1924, S. 323.

13 Andreas Auer, Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis, 1989, S. 83ff.

14 Zit. Anm. 11, S. 8 mit näheren Hinweisen.

15 Zit. Anm. 11.

16 Borner u. a. (Anm. 11), S. 175ff., scheinen mit der Beseitigung der direkten Demokratie zu «liebäugeln».

17 Schindler (Anm. 11), S. 8.

Zusammenfassend haben wir also unseren Verfassungsentwurf 1990 unter folgenden Prämissen erarbeitet:

- aus der Erkenntnis heraus, dass die geltende Bundesverfassung von 1874 vor allem in ihren politischen Teilen – Wahl und Organisation des Parlamentes, Volksrechte, Wahl und Organisation des Bundesrates, öffentlichkeitsrelevante Freiheitsrechte – grundlegend reformbedürftig ist,
- in der Erkenntnis, dass die direktdemokratischen Einrichtungen einen wichtigen Teil der schweizerischen politischen Kultur und Identität ausmachen und damit ein Teil des gesamtgesellschaftlichen Grundkonsenses sind,
- in der Annahme, dass sich trotz der Anpassung des Landes an die europarechtlichen Erfordernisse die wesentliche Substanz der traditionellen schweizerischen Demokratie mit Hilfe entsprechender Massnahmen erhalten lässt,
- in der Hoffnung, dass die gegenwärtigen inneren Probleme in Verbindung mit dem von der europäischen Integration erzeugten Reformdruck den Anstoss zu einer wirklichen Gesamtreform der Verfassung des Bundes gibt.

Was den letzten Punkt betrifft, so sind wir der Auffassung, dass die Staatsreform unverzüglich an die Hand genommen werden muss. Das Land darf nicht mit einem «serbelnden» Staatsbewusstsein der europäischen Herausforderung begegnen; sonst läuft es Gefahr, einfach einem Anpassungsdruck zu erliegen, anstatt eine Synthese zwischen nationalem und europäischem Bewusstsein anzustreben.

## II. Wahlen und Schutz des Wahlrechts

Auch in der halbdirekten Demokratie kommt es entscheidend auf die Zusammensetzung des Parlamentes und damit aller übrigen Bundesbehörden an. Der politische Kurs wird in der Hauptsache von Parlament und Bundesrat bestimmt; Initiative und Referendum können nur in Einzelfällen Korrekturen bewirken.

Das geltende Wahlverfahren für den Nationalrat hat sich im Grundsatz bewährt. Es ermöglicht einerseits eine ihrer Stärke entsprechend verhältnismässige Vertretung der politischen Kräfte im Parlament; andererseits erlaubt es der Wählerschaft infolge der Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens, einzelnen Kandidaten zu «Listensprüngen» zu verhelfen. Auch können parteimässig nicht festgelegte Wähler und Wählerinnen eine «Mischliste» erstellen. Unbefriedigend ist das proportionale Wahlrecht jedoch in den kleinen Kantonen, wo nur wenige oder gar nur ein einzelner Sitz zu vergeben sind. Dort spielt das proportionale Wahlrecht nicht, in Einerwahlkreisen degeneriert es zu einer reinen Majorzwahl. Die Folgen sind mangelnde echte Konkurrenz der politischen Gruppierungen und daraus folgende Interesselosigkeit der Bevölkerung an solchen Wahlen. Vor allem aber bewirkt dieses Verfahren eine völlige Nichtvertretung einer starken Minderheitsgruppierung im Nationalrat, die bis 49 Prozent der Wählerschaft ausmachen kann. Es gibt viele Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Situation. Die radikalste wäre die Schaffung eines einzigen Wahlkreises «Schweizerische Eidgenossenschaft». Mit

einem solchen Einheitswahlkreis, wie er beispielsweise in den Niederlanden, aber auch in den Kantonen Tessin und Genf vorgesehen ist, würde – allerdings ohne Sperrklausel – die beste verhältnismässige Verteilung der Nationalratssitze erreicht. Wir schlagen in unserem Verfassungsentwurf aus föderalistischen Überlegungen keine solche Beseitigung der Kantone als Wahlkreise vor, sehen aber vor, dass Kantone, auf die weniger als vier Sitze entfallen, «unter sich oder mit anderen Kantonen» zu Wahlkreisverbänden zusammenschliessen sind.<sup>18</sup> Mit einer solchen Reform würde eine wesentliche Verbesserung der Proportionalität erreicht, ohne dass die Kantone als Wahlkreise abgeschafft werden müssten. Die Wahlen in den kleinen Kantonen würden wieder zu echten Wahlen im Sinne einer Parteienkonkurrenz. Es sind in den Kantonen Baselland und Bern auch bereits positive Erfahrungen mit solchen Wahlkreisverbänden gemacht worden.<sup>19</sup> Um den Entwurf nicht zu überladen, haben wir hier auf weitergehende Vorschläge verzichtet, so insbesondere auf die Möglichkeit, die in den Kantonen und Wahlkreisverbänden resultierenden nicht verwerteten Reststimmen mit Hilfe gesamtschweizerischer Listen zugunsten einer besseren Proportionalität auszunutzen.

In neuerer Zeit sind teilweise radikale Vorschläge für die Reform des Ständerates gemacht worden, die bis zur Abschaffung dieser zweiten Kammer gingen. Um eine den politischen Kräfteverhältnissen des Landes besser entsprechende Zusammensetzung dieser Kammer zu erzielen, haben wir die proportionale Wahl der Ständeräte aus dem Verfassungsentwurf 1977 (Entwurf Furgler) übernommen. Mit dieser Neuerung hätte eine politische Minderheitsgruppierung mit einem Stimmenanteil von mindestens 33⅓ Prozent Anspruch auf einen Ständeratssitz. Mit der Möglichkeit der Listenverbindung können sich kleine Parteien zusammenschliessen, so dass in der Regel eine einigermaßen ausgewogene Kantonsvertretung resultieren dürfte. Das Beispiel des Kantons Jura, wo die Proporzwahl der Ständeräte bereits geltendes Recht ist, bestätigt diese Erwartung.

Grosse Bedeutung für die Wahlen kommt dem Verfahren zu, in welchem die Kandidatenaufstellung durch die kandidierenden Gruppierungen erfolgt. In der Schweiz haben diese Aufstellungsverfahren teilweise noch «Dunkelkammer»-Charakter. Die Verfahren sind zumeist zu wenig demokratisch ausgestaltet: Es fehlt an Vorschlagsrechten der Basis der Parteien, zum Teil entscheiden zu kleine und zu wenig repräsentative Gremien über die Listenplätze, die Entscheidung innerhalb der Partei erfolgt in offener statt in geheimer Abstimmung, es fehlen Ausstandspflichten interessierter Kandidaten bei der Aufstellung der Listen und dergleichen mehr.<sup>20</sup> Wir haben aus diesen Gründen das Erfordernis des «demokratischen Verfahrens der Listenbildung» in den Entwurf aufgenommen<sup>21</sup>, das vom Gesetzgeber näher auszuführen wäre. Ausländische Regelungen liefern hier reiches

18 Art. 74 Abs. 2 Verfassungsentwurf.

19 Siehe *Alfred Kölz*, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1987, S. 30ff.

20 Näheres bei *Tomas Poledna/Christine Kaufmann*, Die parteiinterne Kandidatennomination – ein demokratisches Defizit? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1989, S. 281ff.

21 Art. 74 Abs. 3 Verfassungsentwurf.



Material.<sup>22</sup> Und schliesslich soll bei Wahlen mehr Transparenz herrschen und es soll die Chancengleichheit verbessert werden: Zu diesem Zwecke sollen vor der Wahl die Beziehungen der Kandidaten zu Interessen und Wirtschaftsorganisationen sowie Herkunft und Summe der eingesetzten Geldmittel offengelegt werden müssen. Dem Gesetzgeber bleibt anheimgestellt, Schranken der Wahlwerbung festzulegen und Massnahmen für die Verbesserung der Chancengleichheit vorzusehen.<sup>23</sup>

Der Vollständigkeit halber sei hier noch angefügt, dass der Verfassungsentwurf generell die Ausübung der politischen Rechte auf dem Korrespondenzweg zulassen will.<sup>24</sup> Ferner enthält er ein Verbot auf Überwachung oder Registrierung der Ausübung demokratischer Rechte.<sup>25</sup> Damit die Wähler bei den Erneuerungswahlen wissen, für welches «Sachprogramm» sie sich bei der Wahl bestimmter Kandidaten entscheiden, soll das Stimmverhalten der Deputierten bei wichtigen Abstimmungen regelmässig festgehalten und allgemein zugänglich gemacht werden – eine Forderung, die wohl zur Einführung des elektronischen Abstimmungsmodus führen wird. Das *Wahlgeheimnis* der Parlamentarier soll jedoch weiterhin gewahrt bleiben.

### III. Volksinitiative

Die geltende Bundesverfassung kennt nur die Verfassungsinitiative auf Teil- und Totalrevision. Die Gesetzesinitiative fehlt. Der Verfassungsentwurf sieht bei der *Verfassungsinitiative* keine Änderung des bisherigen Rechts vor – mit Ausnahme der Bestimmung, dass Volksinitiativen generell innert anderthalb Jahren nach Einreichung der gültigen Unterschriften zur Volksabstimmung gelangen sollen.<sup>26</sup> Als Ergänzung zur Verfassungsinitiative soll jedoch die formulierte Gesetzesinitiative geschaffen werden.<sup>27</sup> Dabei würde die Bundesversammlung im Falle der Unvereinbarkeit einer angenommenen Gesetzesinitiative mit Verfassungsrecht verpflichtet, zuhanden von Volk und Ständen eine entsprechende Verfassungsänderung auszuarbeiten.<sup>28</sup> Bewusst haben wir die formulierte Gesetzesinitiative und nicht die im Verfassungsentwurf 1977 (Entwurf Furgler) vorgesehene «Einheitsinitiative» vorgesehen. Diese letztere ist ein fragwürdiges Instrument; sie ist erstens schwer praktikabel und birgt zweitens die Gefahr von Verfälschungen des Volkswillens in sich.<sup>29</sup> Sie verletzt den zentralen Grundsatz der direkten Volksgesetzgebung, wonach die Initiative ein «Antrag aus dem Volk an das Volk» ist (Giacco-

22 *Poledna/Kaufmann*, a. a. O., S. 291 ff.

23 Art. 74 Abs. 4 Verfassungsentwurf.

24 Art. 64 Abs. 2 Verfassungsentwurf.

25 Art. 4 Abs. 7 Verfassungsentwurf.

26 Art. 108–110 Verfassungsentwurf.

27 Art. 109 Abs. 6 Verfassungsentwurf.

28 Art. 111 Verfassungsentwurf.

29 Dazu *Alfred Kölz/Tomas Poledna*, Die Einheitsinitiative – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd? Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1988 I, S. 1ff. A.M. offenbar *Germain* (zit. Anm. 11), S. 11/12.

metti). Parlamentarische Bemühungen um die Einführung dieses Instrumentes sind inzwischen gescheitert, so dass der Weg für die Einführung der Gesetzesinitiative wieder offensteht. Nur der Vollständigkeit halber sei hier angefügt, dass der Verfassungsentwurf die Standesinitiative so verstärkt, dass sie unter Umständen die Wirkungen einer Volksinitiative entfalten kann.<sup>30</sup>

Das Initiativrecht, und zwar sowohl die Verfassungs- als auch die Gesetzesinitiative, würde indessen durch eine stärkere europarechtliche Integration des Landes spürbar berührt. In Bereichen, welche vollständig durch europäisches Recht geregelt werden, könnte von diesen Volksrechten gar kein Gebrauch mehr gemacht werden. Initiativen, die teilweise mit europäischem Recht unvereinbar sind, müssten teilweise für ungültig erklärt werden.

Der Verfassungsentwurf geht zum Zweck des Schutzes der Volksrechte davon aus, dass bei gültig zustande gekommenen Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen vor der Volksabstimmung nur eine verfahrensmässige Überprüfung von Initiativen (Frage der Einheit der Materie und der Form), nicht aber eine inhaltliche vorzunehmen ist.<sup>31</sup> Erst im Fall einer angenommenen Initiative soll in einem ersten Schritt die Bundesversammlung deren Unvereinbarkeit mit europäischem Integrationsrecht feststellen.<sup>32</sup> Hierbei dürfte es sich in aller Regel nur um einen Teilaspekt eines angenommenen Textes handeln, denn erstens lassen sich die Initianten heute regelmässig rechtlich beraten, und zweitens hätte eine vollständig europarechtswidrige Volksinitiative keine Annahmehancen. Weil nun die Bundesversammlung für die Durchführung einer solchen abstrakten Normenkontrolle keine besonders geeignete Behörde ist, haben wir vorgesehen, dass ihr Feststellungsentscheid vom Bundesrat oder den Stimmberechtigten beim Bundesgericht angefochten werden kann. Ersterer würde in der Regel im Interesse der Widerspruchsfreiheit mit dem europäischen Beschwerde führen, die Stimmberechtigten zugunsten der mit der Initiative verfolgten Ziele.

Eine solche initiativfreundliche Lösung ist unseres Erachtens ohne weiteres praktikabel, wie ein Blick auf das kantonale Initiativrecht zeigt: Die Kantone sind bundesrechtlich nicht verpflichtet, Initiativen vor der Volksabstimmung auf ihre inhaltliche Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht hin zu überprüfen.<sup>33</sup> Kantone, welche eine Überprüfung vornehmen, tun dies meist sehr grosszügig. Entscheidet sich das zuständige Kantonsparlament für eine vorgängige ganze oder teilweise Ungültigkeitserklärung, so wird regelmässig das Bundesgericht angerufen, das eine volksrechtsfreundliche («in dubio pro populo») Praxis einnimmt – in der begründeten Erwartung, dass der Grossteil der Initiativen in der Volksabstimmung abgelehnt wird und – andernfalls – eine spätere erneute und genaue Überprüfung stattfinden kann.<sup>34</sup>

30 Näheres in Art. 88 Verfassungsentwurf.

31 Art. 114 Verfassungsentwurf.

32 Art. 114 Abs. 1 Verfassungsentwurf.

33 Dazu *Andreas Auer*, Les droits politiques dans les cantons Suisses, 1978; *Alfred Kölz*, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1982, S. 1 ff.

34 *Andreas Auer* (zit. Anm. 33) und *Alfred Kölz* (zit. Anm. 33).

Die erst nach einer Volksabstimmung vorzunehmende inhaltliche Überprüfung angenommener Volksinitiativen auf ihre europarechtliche Vereinbarkeit ist also im Lichte der langjährigen schweizerischen Erfahrungen mit dem Initiativrecht zu verantworten. Eine solche Lösung scheint uns auch deshalb nötig zu sein, weil die Frist zwischen Einreichung der Initiativen und der Volksabstimmungen verkürzt werden soll<sup>35</sup>, gleichzeitig auch verhindert werden muss, dass gerichtliche Auseinandersetzungen im Vorfeld von Volksabstimmungen dominieren.

Um die Einschaltung des Bundesgerichtes zum Schutz der Volksrechte dürfte man künftig kaum herkommen; die Erfahrungen mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Schutz der kantonalen Volksrechte ermutigen zu diesem Schritt: Auch das Bundesgericht nimmt im Grunde genommen erst eine *nachträgliche* (eingehende) Kontrolle von kantonalen Volksinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht vor; in allen Zweifelsfällen – und die meisten sind solche – spricht es sich für die Durchführung der Volksabstimmung aus.<sup>36</sup> Mit solchem Vorgehen trägt das Gericht auch der Tatsache Rechnung, dass die überwiegende Zahl der Volksinitiativen in der Abstimmung scheitert und damit eine eingehende Kontrolle entfällt – ein Umstand, der aufgrund von Erfahrungszahlen auch für die Bundesebene gilt.

Vor allem zum Schutz des Initiativrechts sieht der Verfassungsentwurf eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht für den Fall vor, dass das Parlament eine verfassungsmässige Pflicht zur Gesetzgebung nicht oder unvollständig erfüllt.<sup>37</sup>

#### IV. Referendum

Beim Gesetzesreferendum ist die Situation einfacher als bei der Initiative. In Bereichen, die *abschliessend* und *vollumfänglich* durch Europarecht geregelt sind, sind keine Referendumsabstimmungen möglich<sup>38</sup>, ist aber auch keine eigentliche Gesetzgebung durch das Parlament zulässig. Hier kann nur der Bundesrat gegebenenfalls Vollziehungsverordnungen erlassen.<sup>39</sup> *Dietrich Schindler* nimmt aufgrund einer Untersuchung der Referendumsabstimmungen zwischen 1980–1989 an, dass 9,2 Prozent davon vollumfänglich in den Bereich des EG-Rechts gefallen wären. Was die teilweise Unvereinbarkeit von Referendumsvorlagen betrifft – *Schindler* hat sie mit 18,8 Prozent aller Referendumsabstimmungen beziffert –, so kann nur festgestellt werden, dass es künftig Aufgabe von Parlament und Bundesrat wäre, in diesen Bereichen gesetzlich oder staatsvertragliche Regelungen zu unterlassen oder solche europarechtskonform auszugestalten. In Fällen, wo der Schweiz autonomer gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bleibt, wo aber gleichzeitig bestimmten europarechtlichen Verpflichtungen nachzukommen ist, soll das Referendum wei-

35 Art. 109 Abs. 6 Verfassungsentwurf.

36 Vgl. *Andreas Auer* (zit. Anm. 33), S. 119ff., *Alfred Kölz* (zit. Anm. 33), S. 1ff.

37 Art. 98 Abs. 3.

38 *Schindler* (Anm. 11), S. 8.

39 Vgl. Art. 93 Abs. 2 lit. d Verfassungsentwurf.

terhin möglich sein; im Falle der Ablehnung einer Vorlage durch das Volk soll «der Bundesrat übergangsweise bis zum Inkrafttreten des ordentlichen Erlasses oder Beschlusses die erforderlichen Anordnungen treffen» können.<sup>40</sup>

Gesetzesvorlagen sollen wie bisher von Verfassung wegen zur Volksabstimmung kommen, sofern es von 50000 Stimmberechtigten oder (neu) *drei* Kantonen verlangt wird.<sup>41</sup> Es ist Sache von Parlament und Bundesrat, solche Vorlagen auf das höherrangige schweizerische und internationale Recht abzustimmen. Müsste die Schweiz infolge europarechtlicher Verpflichtungen besonderes Vollziehungsrecht erlassen – oft innert Frist –, so wäre dies eine Aufgabe des Bundesrates.<sup>42</sup> Es wäre hier noch näher zu prüfen, ob in solchen Fällen dem Parlament ein fakultatives «Verordnungsreferendum» einzuräumen wäre, wie es bereits der Kanton Solothurn kennt.<sup>43</sup> Der Vorschlag von *Raimund E. Germann*, dem Parlament die Frage zum Entscheid zu überlassen, welche Gesetzesvorlagen dem Referendum unterstünden und welche nicht<sup>44</sup>, ist abzulehnen. Es würde damit ein plebiszitäres Referendum mit vielen negativen Folgen eingeführt, das der schweizerischen Demokratie im allgemeinen fremd ist.<sup>45</sup> Es müsste in Fällen, wo referendumsfähige Gesetze zwingendes europarechtliches Ausführungsrecht enthalten, das entsprechende, bereits erlassene bundesrätliche Verordnungsrecht weiterhin Bestand haben, eine Regel, die in einem Ausführungsgesetz zum Referendum festzuschreiben wäre.

Das heutige Gesetzesreferendum erfasst nicht alle wirklich politisch wichtigen Parlamentsentscheide. Es gibt heute diverse Parlamentsbeschlüsse, die mittels des Verwaltungsreferendums dem Volkentscheid geöffnet werden sollten, gleich wie das heute in den Kantonen bereits der Fall ist. Der Verfassungsentwurf sieht daher neu den «staatsleitenden Bundesbeschluss» vor, der ein spezielles Verwaltungsreferendum und ein allgemeines Finanzreferendum für neue, gesetzlich nicht gebundene einmalige Ausgaben umfasst.<sup>46</sup> Mit ersterem würden politisch wichtige Bewilligungen und Konzessionen, welche die Bundesversammlung erteilt, dem fakultativen Referendum unterstellt. Es wären dies etwa Standortbewilligungen für Kernkraftwerke, Konzessionen für grenzüberschreitende Wasserkraftwerke und andere umweltrelevante Werke, so Konzessionen für neue Eisenbahnlinien, Luftseilbahnen, Flughäfen und Bewilligungen für Flugplätze.<sup>47</sup> Das Finanzreferendum soll sich – im Gegensatz zu den kantonalen Finanzreferenden und zum Entwurf 1984 – nur auf neue *einmalige* Ausgaben beziehen. Es könnten damit grosse Bauvorhaben des Bundes erfasst werden, so namentlich Strassen- und Eisenbahnbauten, welche letztere bereits heute teilweise dem Referendum unterstehen.<sup>48</sup> Referendumsfähig wür-

40 Art. 102 Abs. 4 Verfassungsentwurf.

41 Art. 102 Abs. 1 Verfassungsentwurf.

42 Art. 93 Abs. 2 lit. d Verfassungsentwurf.

43 Art. 79 Abs. 3 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1983; *Alfred Kölz*, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, 1981, S. 34ff.

44 *Germann* (Anm. 11), S. 12.

45 Vgl. aber Art. 89 Abs. 4 BV.

46 Art. 102 Abs. 2 lit. c und Art. 106 Verfassungsentwurf.

47 Näheres bei *Alfred Kölz*, Ausbau des Verwaltungsreferendums, Schweizerische Juristenzeitung 1981.

48 Vgl. *Kölz* (zit. Anm. 47), S. 61.

den ferner weitere grosse Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung, welche nicht gesetzlich nach Art und Höhe bestimmt sind. Die Kreditlimite sollten im Bund nicht zu tief angesetzt werden, auch in Anbetracht des Zweikammerprinzips, welches eine genauere Prüfung der Kredite ermöglicht, als dies in den einkammrig konstituierten Kantonen möglich ist. Auch ist die Festlegung einer Kreditlimite eine ausgesprochen politische Frage. Der Verfassungsentwurf lässt daher die Kreditlimite offen.<sup>49</sup>

Mit dem im Entwurf vorgesehenen Verwaltungs- und Finanzreferendum wird ein Referendum näher ausgeführt, das in der Form des «allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses» bereits in der geltenden Bundesverfassung enthalten ist<sup>50</sup>, von der Bundesversammlung jedoch nicht verfassungstreu konkretisiert worden ist.<sup>51</sup> Diese Erweiterung der Volksrechte würde Entscheidungen erfassen, die praktisch weit grössere Bedeutung haben als viele heute dem Referendum unterliegende Rechtsetzungsbeschlüsse.

## V. Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Unterstützung politischer Gruppierungen

Die schweizerische Demokratie ist im Gegensatz zu jener der Bundesrepublik Deutschland keine parteienstaatliche Demokratie, auch wenn natürlich die Parteien auch hier eine erhebliche Rolle spielen. Sie ist eine individualistische Demokratie «westlicher», geschichtlich von französischen und angelsächsischen Vorstellungen geprägte Demokratie.<sup>52</sup> Sie trägt noch heute rousseauistische Züge im Sinne der Zurückbindung intermediärer Gewalten: «Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui.»<sup>53</sup>

Auch wenn diese Forderung Rousseaus nach streng individualistischer Willensbildung nur in einem idealtypischen Sinne verstanden werden darf, so fliesst aus ihr in Verbindung mit realen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte die Forderung nach Transparenz und nach Schranken der Wahl- und Abstimmungspropaganda. Es ist daher zum Schutz vor «unzulässiger Beeinflussung» der Stimmberechtigten vorgesehen, dass «Personen und Gruppierungen, die sich mit namhaften Beträgen an der Wahl- und Abstimmungswerbung beteiligen . . . vorher Summe und Herkunft der von ihnen verwendeten Mittel offenzulegen» haben.<sup>54</sup> Durch diese Offenlegungspflicht können die Stimmberechtigten einerseits ermessen, wer in besonderer Weise an einem bestimmten Wahl- oder Abstimmungsergebnis interessiert ist.

49 Art. 106 Abs. 1 lit. a Verfassungsentwurf.

50 Art. 89 BV.

51 Dazu Näheres bei *Alfred Kölz* (zit. Anm. 43), S. 41 ff.

52 Dazu meine Abhandlung «Die Auswirkungen der Französischen Revolution auf das schweizerische öffentliche Recht und politische System», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1989 I, S. 497 ff.

53 *Jean Jacques Rousseau*, *Contrat social*, II/3.

54 Art. 10 Abs. 2 Verfassungsentwurf; vgl. auch Art. 74 Abs. 4.

Andererseits können sie bei überbordender Propaganda mit ihrem Votum «Gegensteuer» dazu geben. Schliesslich dürfte durch die Offenlegungspflicht für die entsprechenden politischen Gruppierungen ein Begründungs- und Offenlegungsdruck entstehen, dem sie durch Beschränkung übertriebener Propaganda von vornherein zu entgehen trachten dürften.

Um eigentliche Missbräuche bei der Wahl- und Abstimmungspropaganda künftig etwas beschränken zu können, sieht der Verfassungsentwurf ferner vor, dass die Verwendung von bestimmten Mitteln durch den Gesetzgeber beschränkt werden kann.<sup>55</sup>

Weil die Schweiz eine halbdirekte und keine parteienstaatliche Demokratie ist, sehen wir keine Parteienfinanzierung, sondern die «finanzielle Unterstützung von Gruppierungen vor, die sich an eidgenössischen Wahlen beteiligen oder durch Initiativen oder Referenden bei staatlichen Entscheiden mitwirken».<sup>56</sup> Von dieser Regelung sollen zwar auch die Parteien, aber nicht nur sie profitieren. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil das schweizerische Wahlrecht ja gar keine Parteien, sondern nur Gruppierungen von «Listenunterzeichnern» vorsieht. Noch deutlicher als bei den Wahlen tritt bei Initiative und Referendum die letztlich parteiskeptische individualistische Natur der schweizerischen Demokratie zutage: Die Initiativ- und Referendumskomitees leisten einen quantitativ erheblichen und qualitativ zentralen Beitrag für das politische System, namentlich auch deshalb, weil sie die hiesige schlecht institutionalisierte parlamentarische Opposition bis zu einem gewissen Grade wettmachen. Ein grosser Teil der wirklich wesentlichen Traktanden der Bundesversammlung wird heute durch Volksinitiativen bestimmt. Und schliesslich: Die Initiativ- und Referendumskomitees – an denen die Parteien in unterschiedlichem Mass beteiligt sind – leisten einen wesentlichen Beitrag an die politische Kultur im allgemeinen, bei der Lancierung, bei den parlamentarischen Auseinandersetzungen, anlässlich der Volksabstimmungen. Es besteht mithin kein Grund, sie von der staatlichen Unterstützung auszuschliessen. Die bisherigen Versuche, allein den Parteien staatliche Mittel zukommen zu lassen, standen daher mit der Natur der schweizerischen Demokratie nicht in Einklang.

Um den Staat davor zu bewahren, unangemessene Beiträge an extreme und erfolglose politische Gruppierungen leisten zu müssen, sieht der Verfassungsentwurf vor, dass die Unterstützung «im Verhältnis zu den erreichten Stimmen ausgerichtet» werden soll.<sup>57</sup>

## VI. Transparenz

Die Demokratie kann nur funktionieren, wenn eine hochstehende öffentliche Meinung existiert. Es muss sich eine solche überall dort bilden können, wo Fragen der Allgemeinheit auf dem Spiel stehen. Solche Fragen sind im Laufe der letzten

55 Art. 10 Abs. 2.

56 Art. 70 Verfassungsentwurf.

57 Art. 70 Verfassungsentwurf.

hundert Jahre immer stärker im Bereich der Verwaltung aufgetreten, deren Handeln jedoch zunehmend dem Geheimhaltungsgrundsatz unterstellt worden ist.<sup>58</sup> Berücksichtigt man ausserdem den enormen Bedeutungszuwachs der Verwaltung im Laufe desselben Zeitraumes, so müssen Bemühungen um die Schaffung von mehr Öffentlichkeit in erster Linie dort einsetzen.

Nach dem Verfassungsentwurf haben alle Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten, an deren Bekanntgabe ein Interesse der Allgemeinheit besteht. Ausserdem würden die Behörden verpflichtet, regelmässig über Vorgänge von allgemeiner Bedeutung zu informieren.<sup>59</sup> Mit diesen Grundsätzen würde eine Abkehr vom geltenden hin zu absoluten Geheimhaltungsprinzip vollzogen. Geheim wären noch «besonders schützenswerte öffentliche oder private Interessen», wobei das Nähere vom Gesetz zu regeln wäre.<sup>60</sup>

Auch bei der Vorbereitung der parlamentarischen Geschäfte sollte stärkere Transparenz vorherrschen, weshalb eine teilweise Öffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen als sinnvoll erscheint. Seit 1848, dem Gründungsjahr der Republik, hat sich eine ständige Auslagerung der öffentlichen Verhandlungen im Plenum in die nichtöffentlichen Kommissionen ergeben. Der relative Anteil an Öffentlichkeit war damit im historischen Prozess einer langsamen Erosion ausgesetzt, weshalb hier Gegensteuer gegeben werden sollte. Andererseits muss die Freiheit der Willensbildung der Parlamentarier geschützt werden. Der Verfassungsentwurf sieht daher die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen insoweit vor, als dem «nicht der Schutz der Willensbildung der Mitglieder oder schutzwürdige öffentliche oder private Interessen entgegenstehen».<sup>61</sup> Die Öffentlichkeit dürfte sich demnach vor allem auf die Anhörung von Experten, die Ausführungen von Bundesräten und Staatssekretären<sup>62</sup> sowie auf die letzten Beratungsphasen der Kommissionen erstrecken. Der Transparenz der parlamentarischen Tätigkeit dient auch die bereits erwähnte Offenlegung des Stimmverhaltens des Parlamentarier im Plenum.<sup>63</sup>

## VII. Parlamentsreform

Die Jahre des parlamentarischen Milizsystems sind auf Bundesebene gezählt.<sup>64</sup> Dem Parlament kommt in jeder Demokratie eine Schlüsselrolle zu. Seine gesetzgeberischen Aufgaben sowie jene der Oberaufsicht über die Verwaltung verlangen eine weit grössere Präsenz und Arbeitskraft der Parlamentarier. Mittelfristig dürfte daher die Einführung des Berufsparlamentes notwendig werden. Der Verfassungsentwurf enthält hierzu eine Übergangslösung: Anknüpfend an die Vorstösse der Bundesparlamentarier Gilles Petitpierre und René Rhinow sieht er eine freie Wahl-

58 Vgl. allgemein dazu *Isabelle Häner*, Öffentlichkeit und Verwaltung, Zürich 1990.

59 Art. 7 Verfassungsentwurf.

60 Art. 7 Verfassungsentwurf.

61 Art. 86 Verfassungsentwurf.

62 Vgl. Art. 94 Verfassungsentwurf.

63 Art. 78 Abs. 2 Verfassungsentwurf.

64 Siehe neuestens *Alois Riklin/Silvano Möckli*, Milizparlament? St. Gallen 1990.

möglichkeit des einzelnen Parlamentariers auf Ausübung eines Vollamtes vor.<sup>65</sup> Wer diesen Weg wählt, soll sehr gut entschädigt werden, darf aber keiner andern Tätigkeit nachgehen und von Dritten weder finanzielle noch andere Mittel entgegennehmen. Mit dieser Neuerung würde die parlamentarische Wirksamkeit jener Parlamentarier verbessert, welche heute ein wirkliches Erwerbseinkommen erzielen müssen und über keine «arbeitslosen» Einnahmen verfügen. Es fände ausserdem eine Entflechtung zwischen dem demokratischen Mandat und dem interessenbedingten Verhalten von Parlamentariern statt. Die vorgeschlagene freie Wahlmöglichkeit dürfte bald zu einer erheblichen Zahl von vollamtlich tätigen Parlamentariern führen. Ihre Tätigkeit würde wirksamer, die Stellung des Parlaments dürfte infolge besserer Information seiner Mitglieder aufgewertet werden<sup>66</sup>, und diese würden über die für den ständigen Dialog mit ihren Wählern notwendige Kraft und Zeit verfügen.<sup>67</sup>

Das Parlament soll nach unseren Vorstellungen gegenüber Bundesrat und Verwaltung gestärkt werden. Eine weitere Massnahme hierfür dürfte die Möglichkeit der Einsetzung «begleitender Kommissionen» in Fällen sein, wo das Parlament dem Bundesrat Aufträge für die Ausarbeitung von Gesetzes- und Beschlussentwürfen erteilt hat.<sup>68</sup> Zu einer Verbesserung der Stellung des Parlamentes gegenüber Bundesrat und Verwaltung und gleichzeitigen Stärkung des Gewaltenteilungsprinzips könnte in bestimmten Fällen auch führen, dass die parlamentarischen Kommissionen frei darüber entscheiden können sollen, ob sie zu ihren Sitzungen Mitglieder des Bundesrates beiziehen wollen oder nicht. Diese Wahlmöglichkeit stand den Kommissionen zwar schon bisher offen; allein die ständige Übung der Teilnahme der Bundesräte an deren Sitzungen hat beinahe zu einem Anspruch darauf geführt. Dem gleichen Ziel der Stärkung des Parlamentes dient die Möglichkeit desselben, «besondere Parlamentsbeauftragte» einsetzen zu können, die in bestimmten Fällen Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht wahrnehmen.<sup>69</sup> Und schliesslich soll das Parlament handlungsfähiger werden, indem die Durchführung von Vernehmlassungen bei Verbänden, Parteien und Kantonen nicht mehr obligatorisch sein, sondern dem Ermessen des Bundesrates anheimgestellt werden soll.<sup>70</sup> Die bisherige, fast lückenlose «Vorabsicherung» der Vorlagen mittels Vernehmlassungen hat geradezu korporationenstaatliche Tendenzen sichtbar werden lassen, eine Entwicklung, die gerade auch von seiten der Politikwissenschaft kritisiert worden ist.

65 Art. 77 Abs. 1 Verfassungsentwurf.

66 Vgl. Art. 77 Abs. 2 Verfassungsentwurf.

67 Vgl. Art. 78 Abs. 1 Verfassungsentwurf.

68 Art. 83 Abs. 3 Verfassungsentwurf.

69 Art. 84 Verfassungsentwurf.

70 Art. 93 Abs. 2 lit. h Verfassungsentwurf.



## VIII. Ausblick

Auch wenn mit Hilfe institutionaler Reformen eine Regeneration der schweizerischen Demokratie *allein* nicht bewirkt werden kann, so muss eine solche Grundreform seiner Institutionen angegangen werden, will das Land als «Willensnation» bestehen bleiben. Die Eidgenossenschaft kann dabei an ihre von Charles Seignobos beschriebene bedeutende Staatstradition des 19. Jahrhunderts anknüpfen: «L'habitude de s'occuper du gouvernement avait inspiré aux Suisses un sentiment du devoir public et un amour-propre patriotique inconnu aux autres peuples... Ce petit pays tient une très grande place dans l'histoire des institutions politiques du monde.»<sup>71</sup>

Als Angelpunkt einer Neubelebung unserer Institutionen könnte sich der im 19. Jahrhundert hier stark kultivierte *Verfassungsrat* erweisen. Weil das bestehende Parlament kaum in der Lage sein dürfte, die Staatsreform mit der nötigen Grundsätzlichkeit zu bewältigen, böte ein *Eidgenössischer Verfassungsrat*<sup>72</sup> die wohl aussichtsreichste Chance, neue Kräfte zu mobilisieren.

71 *Seignobos* (zit. Anm. 12), S. 323.

72 Dazu Art. 120 Verfassungsentwurf, sowie *Peter Rüegg*, *Der Verfassungsrat in der heutigen Zeit*, Zürich 1988. – Vgl. zum Demokratieproblem auch den aufschlussreichen Bericht von *Hans Peter Kriesi*, *Die demokratische Frage*, Fallstudie verfasst im Auftrag des schweizerischen Wissenschaftsrates (Genf 1991), der hier nicht mehr eingearbeitet werden konnte.