Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 85 (1966)

Artikel: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung

Autor: Bäumlin, Richard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-895748

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DIE KONTROLLE DES PARLAMENTS ÜBER REGIERUNG UND VERWALTUNG

Referat von

DR. RICHARD BÄUMLIN

Professor an der Universität Bern

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort: Zur Problemstellung des Referats 168

1. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung als aktuelles Problem 171
   1.1 Die Ausweitung der Verwaltung und die Frage der Kontrollen als allgemeine Aufgabe der modernen Demokratie 171
   1.2 Kollegialsystem, Mehrparteienregierung – politische Kontrolle durch das Parlament 176
   1.3 «Prinzip des Vertrauens» und «Prinzip des Mißtrauens» – eine brauchbare Alternative? 185

2. Der heutige Stand der Diskussion 190
   2.1 Hinweise auf Anfänge der Diskussion 190
   2.2 Studien und Vorschläge Kurt Eichenbergers . . . 191
   2.3 Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 194
   2.4 «Eidgenössische Kommissäre» oder «Delegierte der Bundesversammlung» (Hans Marti, Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte) 195
   2.5 Studien und Vorschläge Max Imbodens 197
   2.6 Die Anträge der «Mirage-Kommission» der eidg. Räte vom 1. September 1964 199
   2.7 Die Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. April 1965 und die Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966 201
   2.8 Zusammenfassung 204

3. Das Verständnis der Demokratie als Grundlage der Fragestellung 207
3.1 Vorbemerkung 207
3.2 Demokratie als Selbstregierung des Volkes 207
3.3 Zwischenüberlegung: «Selbstregierung des Volkes» als demokratisches Modell und die gegenwärtige Diskussion institutioneller Reformen 217
3.4 Demokratie als verantwortliche Regierung – Gewaltenteilung 220
3.41 Demokratie: Pluralismus, Diskussion, Kompromiß und verantwortliches Amt 220
3.42 Demokratie und schweizerische Mehrparteienregierung 225
3.43 Gewaltenteilung als Komponente der Demokratie: Aufteilung und Zuordnung von Teilaufgaben . . 227

4. Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung . . . 231
4.1 «Aufsicht» und «Kontrolle» 231
4.2 Demokratie als Selbstregierung des Volkes und Parlamentsaufsicht 233
4.3 Demokratie als verantwortliche Regierung und die Aufsicht des Parlaments über Regierung und Verwaltung 238
4.31 Demokratie und Kontrolle 238
4.32 Die besondere Bedeutung der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung 240
4.33 «Kontrolle durch Zusammenwirken» und Kontrolle als «Aufsicht über fremde Amtsführung» 244
4.34 Politische Kontrolle als wechselseitige Kontrolle 250
4.4 Vorläufige Übersicht über die Bereiche der politischen Kontrolle der Bundesversammlung 257
4.5 Gesetzgebung und politische Kontrolle 259
4.51 Die Gesetzgebung als gegliederter Gesamtvorgang 259
4.52 Die Notwendigkeit des «Vorverfahrens der Gesetzgebung» 261
4.53 Die Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren 263
4.54 Folgerungen, die sich aus der näheren Bestimmung der Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren ergeben 270
4.55 Zur Frage der Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch die Bundesversammlung . . . 279
4.6 Die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung außerhalb der Rechtssetzung 281
4.61 Vorbemerkungen zur Problemstellung 281

4.62 Die Parlamentsaufsicht als «Oberaufsicht» und die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung 283
4.63 Der von der Kontrollfunktion des Parlaments erfaßte Bereich der Verwaltung 289
4.64 Die Handhabung der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung. Gelegenheiten, Methoden und Sanktionen 290
4.641 Allgemeine Übersicht 290
4.642 Die Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrates 291
4.643 Die Interpellation 293
4.644 Der Beschluß über den Voranschlag und die Finanzaufsicht der Bundesversammlung . . 296
4.645 Hinweise auf weitere Anwendungsbereiche politischer Kontrolle durch Zusammenwirken 307
4.7 Politische Kontrolle des Parlaments und parlamentarische Kommissionen 310

5. Schlußbemerkungen 318

Mein Assistent, Dr. iur. Hans Peter Matter, Fürsprecher, hat sich wiederum als guter Mitarbeiter und Gesprächspartner bewährt. Beim Studium der Literatur und bei der Durchsicht der Korrekturen haben nacheinander auch die Hilfsassistenten cand. iur. Christoph Steinlin und cand. iur. Elisabeth Bill mitgewirkt. Ihnen allen gilt mein Dank.

VORWORT
ZUR PROBLEMSTELLUNG DES REFERATS

Der Schweizerische Juristenverein hat es sich seit jeher zur Aufgabe gemacht, an seinen Tagungen praktische Fragen von aktueller Bedeutung zu behandeln. Häufig war daran auch der Wunsch beteiligt, auf die Rechtspolitik und den Gang der Gesetzgebung Einfluß zu nehmen und der schweizerischen Rechtsentwicklung eine Richtung zu weisen. So war wohl auch die Themenwahl für die diesjährige Tagung maßgeblich von der Absicht inspiriert, den Anstoß zu geben zur Bewältigung einer institutionellen Problematik.

Nun haben indessen äußere Ereignisse diesem Vorhaben viel wirkungsvolleren Anstoß gegeben als es einer Tagung des Juristenvereins möglich gewesen wäre. Kurz nachdem das Tagungsprogramm für 1966 beschlossen worden war, kam es zur sog. «Mirage-Affäre»; diese hat ein Revisionsverfahren veranlaßt, in welchem versucht wird, die gesetzlichen Möglichkeiten der Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung auszubauen. Das Verfahren ist zur Zeit, da das vorliegende Referat abgeschlossen wird, noch nicht beendet, und es läßt sich nicht im Detail vorhersehen, wie die neue Regelung lauten wird.

Damit hat sich aber auch die Aufgabe des Referenten verändert. Es erscheint im jetzigen Zeitpunkt sinnlos, ins einzelne gehende Vorschläge zu machen oder heute noch offene Einzelfragen zu erwägen, über die im Herbst dieses Jahres dann voraussichtlich entschieden sein wird. Das soll nun aber nicht heißen, daß durch das hängige Revisionsverfahren das hier zu behandelnde Thema überholt sei. Bei aller echten Bemühung um eine wirkliche Verbesserung der bestehenden Zustände ist ja doch die Diskussion in den eidgenössischen Räten noch wenig ins Grundsätzliche des Fragenkomplexes eingedrungen. Die bisherigen Gespräche waren vielmehr vom verständlichen Wunsch bestimmt, mög-

lichst rasch zu konkreten Ergebnissen vorzustoßen, und die Reformen, die jetzt bevorstehen, sind im ganzen doch geringfügiger Natur. Das ist keineswegs abwertend gemeint. Denn gerade dieses tastende Vorstoßen dürfte seine besonderen Vorteile haben, und auf lange Sicht betrachtet ist von ihm wohl auch mehr zu erwarten als von einem auf einmal unternommenen «grundsätzlichen Neubau». Vor allem bleibt jetzt auch die Zeit, die Struktur unseres politischen Systems und die durch die neuere Entwicklung geforderte Weiterbildung desselben grundsätzlich zu überdenken, um damit einem zukünftigen weiteren Ausbau des institutionellen Gefüges vorzuarbeiten.

Diese Aufgabenstellung kommt nun auch dem entgegen, was der Referent als Wissenschafter und Theoretiker zu einem Gespräch beizutragen vermag, das nur als Dialog zwischen Theorie und Praxis sinnvoll geführt werden kann. Denn man wird ja bei einer Neuordnung der Parlamentsaufsicht nicht auf die Erfahrungen derjenigen verzichten können, welche die Arbeit im Rat und in den Kommissionen aus jahrelanger Anschauung kennen. Und wenn es seinerzeit die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates abgelehnt hat, Gutachten von Wissenschaftern beizuziehen, weil es sich hier doch um «rein politische» Fragen handle[1], ging sie wohl doch von einem reichlich merkwürdigen Begriff der Politik aus. Denn Politik und Wissenschaft sind, recht verstanden, nicht zwei verschiedene, oder sogar notwendig antagonistische Welten, sondern – zumal im demokratischen Staat – aufeinander angewiesen. So möchte sich der Referent hüten, seinerseits in denselben Fehler zu fallen und zu meinen, es bedürfe des Gesprächs mit den Praktikern nicht. Es wird vielmehr jeder Teil das Seinige beitragen müssen. Der Beitrag des Wissenschafters wird aber gerade in der theoretischen Grundlegung, vor allem auch in der Klärung der

---

[1] Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an den Nationalrat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, vom 13. April 1965, S. 1198, 22.

Fragen, und nicht so sehr in der Erörterung konkreter Einzelheiten bestehen müssen. Aber auch das ist letztlich als eine durchaus praktische Aufgabe anzusehen.

1. DIE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE VON REGIERUNG UND VERWALTUNG ALS AKTUELLES PROBLEM

1.1 *Die Ausweitung der Verwaltung und die Frage der Kontrollen als allgemeine Aufgabe der modernen Demokratie*

Während Regierung und Verwaltung etwa in Deutschland – wohl unter dem Einfluß der früheren Monarchie mit ihrem starken Beamtentum – der Staatslehre vielfach als selbständige Kräfte erscheinen, deren Einordnung in das demokratische Gemeinwesen mitunter auf Schwierigkeiten stößt, ist man umgekehrt in der schweizerischen Theorie immer eher geneigt gewesen, ihre Bedeutung in der Demokratie zu unterschätzen. In der Praxis des politischen Alltags zwar hat die Exekutive von Anfang an ihre maßgebliche Rolle gespielt. In der demokratischen Theorie aber glaubte man sie zu einer unselbständigen Vollstreckerin des Volkswillens machen zu sollen und ihr das Parlament, die Volksvertretung, als «oberste Gewalt» eindeutig überordnen zu können [2].

Solche Unterschätzungen der Bedeutung von Regierung und Verwaltung mußte schon immer an der Wirklichkeit mehr oder minder vorbeisehen oder sie ideologisch zurechtbiegen. Die moderne Entwicklung hat indessen die Exekutive und zumal die Verwaltung immer mehr in den Vordergrund der staatlichen Tätigkeit gerückt und ihre Bedeutung unübersehbar gemacht. Dies hängt einmal mit den gewaltig gewachsenen Ansprüchen zusammen, die heute an den

---

[2] Zum traditionellen schweizerischen Verständnis der Verwaltung und zu den Schwierigkeiten, die ihm von der Wirklichkeit des Gegenwartsstaates her begegnen, vgl. R. Bäumlin, Verfassung und Verwaltung in der Schweiz, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für H. Huber 1961, S. 69 ff.

Staat gestellt werden. «Daß er», um mit EICHENBERGER[3] zu reden, «die Raumnutzung ordne, daß er den monströsen Verkehr mit Norm und Bau bewältige, daß er Wissenschaft und Bildung nicht nur ermögliche, sondern auch hervorbringe und halte, daß er die Wirtschaft diszipliniere und hege, daß er die unabsehbaren Ansprüche des technischen Zeitalters zweckmäßig erfülle – das und weiteres wird ihm wie selbstverständlich zugemutet»[4]. Dazu kommen noch die Aufgaben, welche das Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, das auch in unsere Verfassung Eingang gefunden hat, mit sich bringt.

Dies alles stellt allein schon quantitativ ganz andere Ansprüche an Regierung und Verwaltung. Es zwingt sie einmal, bei der Erfüllung der gesetzgeberischen Aufgaben, die aus diesen Ansprüchen erwachsen, die Hauptlast der Arbeit zu übernehmen. Aber auch nach Erlaß der gesetzlichen Normen kann sich weder die Regierung noch die Verwaltung auf den bloßen Vollzug eindeutig gefaßter Willensentschlüsse beschränken. Zunächst hat die Dynamik der Entwicklung dazu geführt, daß dem leichter anpassungsfähigen Verordnungsrecht gegenüber dem Gesetzesrecht eine viel größere Bedeutung zukommt als früher[5]. Überdies bringt es aber die Natur der neuen Staatsaufgaben vor allem auf dem Gebiet der Planung und Lenkung mit sich, daß sehr vieles sich gar nicht generell zum voraus abschließend ordnen läßt, sondern daß mit Hilfe von bloßen Zielnormen und Generalklauseln nur mehr die Aufgabe umschrieben werden kann, so daß Regierung und Verwaltung die Verantwortung der Kon-

---

[3] Staatsformen und Regierungsbild in der Schweiz, BJM 1965, S. 162.

[4] Insbes. für die amerikanischen Verhältnisse vgl. etwa W. FRIEDMANN, Law in a changing society, Berkeley and Los Angeles, 1959, bes. pp. 347 ss.

[5] Vgl. dazu den Studien über die Verhältnisse in verschiedenen westlichen Staaten umfassenden Sammelband «Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat», Wiss. Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 12, Frankfurt a. M., 1952.

kretisierung im einzelnen und der Herausarbeitung der tragenden Grundsätze überlassen bleibt[6]. Damit lastet auch die Bestimmung der Staatstätigkeit zunehmend auf den Schultern der Exekutive.

Aus alledem ergibt sich die Notwendigkeit, Regierung und Verwaltung ihre Funktion im Staate neu zu bestimmen. In jeder Demokratie wird es dabei unumgänglich, die Mitverantwortung zu sehen, die auch der Regierung bei der Bestimmung der staatlichen Politik faktisch zukommt und auch zukommen muß, wenn die Aufgaben der Gegenwartsdemokratie bewältigt werden sollen. Die Auffassung, wonach die Regierung bloße Dienerin des Parlaments und Vollstreckerin von dessen Willen wäre, muß jedenfalls endgültig verabschiedet werden. Von der Regierung ist sodann die Verwaltung nicht zu trennen, welche jener die Grundlage für die Erfüllung ihrer Aufgabe bietet. Die Verwaltung hat ihre bedeutende Funktion nicht bloß durch die Last der Arbeit, die zu bewältigen ist, sondern auch durch die Kompliziertheit der Sachfragen, die sich aus den neuen Ansprüchen an den Staat ergeben. Ohne die qualifizierte Fachkenntnis der Beamten kann auch die Demokratie nicht auskommen, was, um mit Hans Huber zu reden, besagt, «daß man die Bürokratie nicht wieder als verhaßten Widersacher der Demokratie 'verscheuchen' kann»[7]. Ohne eine Verwaltung, die auch selbständig und unter eigener Verantwortung, nicht bloß als sklavisches Werkzeug des «Volkswillens», arbeitet, wäre die Erfüllung der heutigen Staatsaufgaben nicht mehr denkbar.

Damit, daß in dieser Weise Regierung und Verwaltung

---

[6] Vgl. z.B. Fritz Gygi, Interventionsrecht und Interventionsverwaltung, Abh. z. schweiz. R., N.F. H. 334 Bern 1958.

Daß die Grenzen der Konkretisierbarkeit des Rechts durch den Gesetzgeber nicht einfach als «Zerfallserscheinung» des Rechts und des Rechtsstaates verstanden werden dürfen, hat der Referent in anderem Zusammenhang zu zeigen versucht (Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, S. 26 ff.).

[7] Schweizer Monatshefte, 1957, S. 140.

aufgewertet werden und daß man ihnen die Funktion anerkennend zubilligt, die sie beim heutigen Stand der Dinge zu erfüllen haben, ist es nun freilich nicht getan. Gewiß muß all dies einer illusionär demokratistischen Denkweise gegenüber betont werden, die nur zu sehr versucht ist, die «Bürokratie» bloß als «Widersacher» der Demokratie zu sehen. Andererseits läßt sich aber nicht verkennen, daß Regierung und Verwaltung, ihrer Funktion entsprechend, eine Tendenz innewohnt, die der Demokratie feindlich werden kann, und es muß die Eigengesetzlichkeit der Verwaltung, die durch ihr Fachwissen und ihre Arbeitskraft eine natürliche Überlegenheit über die andern Staatsorgane besitzt, verhindert werden. Daß die Bedeutung ihrer Funktion betont wird, heißt nicht, daß nicht auf der andern Seite nach einem Gegengewicht gesucht werden muß. Dies ist zumal auch für das staatsbürgerliche Bewußtsein von großer Wichtigkeit. Aus dem Zwiespalt zwischen der Einsicht in die Notwendigkeit des Verwaltungsstaates und einem Gefühl der Ohnmacht ihm gegenüber können ernste Konflikte entstehen. Schon heute läßt sich oft ein merkwürdiger Dualismus in der Einstellung mancher Bürger feststellen. Man schwankt zwischen einer Anlehnung an den Staat, die sich in der Forderung nach immer weiter gehenden Verwaltungsleistungen – etwa sozialstaatlicher Art – ausdrückt, und einem Mißtrauen, ja einer offenen Feindschaft gegenüber der Verwaltung, vor allem wenn sie ihrerseits fordernd auftritt und uns die Rechnung präsentiert für das, was wir von ihr verlangt haben. Die Versuchung ist dann groß, in der Bürokratie eine dunkle, fast mythische Macht zu sehen, der wir hilflos ausgeliefert seien. Dieser Gefahr ist gerade nicht durch eine auf Fiktionen beruhende Vorstellung der Demokratie beizukommen – im Gegenteil: dadurch wird sie gefördert –, sondern vielmehr dadurch, daß man sich um eine wirksame Kontrolle von Regierung und Verwaltung bemüht.

In diesen Zusammenhang gehört die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle als ein wichtiges Teilproblem. Das Gegenstück zu einer realistischen Neu-

bestimmung der Regierungs- und Verwaltungsfunktion, bei der man sich den Anforderungen der Zeit zu stellen hat, muß eine Neubesinnung auf die Funktion der parlamentarischen Kontrolle bilden. Sie hat deren Aufgabe, Möglichkeiten und Methoden klarzumachen. Während aber Regierung und Verwaltung die ihnen zukommende Stellung durch die Macht der Entwicklung faktisch bereits errungen haben, liegt es mit der parlamentarischen Kontrolle in der Praxis im argen. Es wird zu zeigen sein, daß dies teilweise mit den übertriebenen Erwartungen zusammenhängt, mit denen man von einer einseitigen demokratischen Ideologie her an sie herangeht. Zum andern Teil liegen aber die Gründe zweifellos auch bei derselben tatsächlichen Entwicklung, welche zu einer Stärkung der zu kontrollierenden Organe geführt hat. Der Ausweitung und Komplizierung der Staatsaufgaben, welche die Verwaltung groß und unübersichtlich gemacht haben, folgte bisher keine ausreichende Reform der Methoden und Arbeitsmittel des Parlaments; sie sind im wesentlichen dieselben geblieben wie vor hundert Jahren. Zudem haben sich die Ansprüche ständig vermehrt, welche allein schon die Gesetzgebung an die Parlamentarier stellt. Dies hat zu einer zeitlichen Überlastung und einer sachlichen Überforderung der Laienpolitiker geführt[8]. Den Parlamentariern fehlen heute der Überblick über die Verwaltung sowie die Zeit und das nötige Fachwissen, um der zu kontrollierenden Verwaltung gegenüber ein ausreichendes Gegengewicht zu bilden. Das ist der Sachverhalt, welcher die hier zu behandelnde Frage zu einem dringenden Problem gemacht hat.

Die parlamentarische Kontrolle ist indessen, wie gesagt, nur ein Teilproblem der demokratischen Bewältigung des Verwaltungsstaates. Sie muß in den Zusammenhang mit anderen Kontrollen gestellt werden, zumal mit der verwal-

---

[8] Vgl. K. Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, 1949, S. 132ff.; Derselbe, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, ZSR 1954 S. 82a.

tungsinternen Kontrolle und der Kontrolle durch eine, freilich auszubauende, Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nur wenn man diese verschiedenen Kontrollen zusammensieht, ist es möglich, sich der besonderen Funktion der Parlamentsaufsicht bewußt zu werden und insbesondere zu vermeiden, daß man ihr Dinge zumutet, die sie gar nicht leisten kann. Es ist somit zu fragen: Inwiefern ist die parlamentarische Kontrolle verschieden: von derjenigen, die innerhalb der Verwaltung durch das Zusammenspiel der einander zugeordneten Ämter und die in der Hierarchie gegebenen Weisungs- und Aufsichtsbeziehungen verwirklicht wird; und von derjenigen, die sich in gerichtsförmigem Verfahren mit einzelnen streitigen Fällen befaßt; und: was ist die besondere Aufgabe, welche die parlamentarische Kontrolle, und gerade sie, zu leisten hat?

1.2 *Kollegialsystem, Mehrparteienregierung – politische Kontrolle durch das Parlament*

Die Notwendigkeit einer Stärkung der parlamentarischen Kontrolle ist in den meisten westlichen Demokratien nach und nach als dringliches Problem erkannt worden. Besondere Fragen erwachsen nun aber auch aus den Eigentümlichkeiten des schweizerischen politischen Systems, wie sie sich teils aus unserem Verfassungsrecht, teils aus den Gewohnheiten der politischen Praxis ergeben.

Vielfach vollzieht sich die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Rahmen eines parlamentarischen Systems. Das Regierungskabinett insgesamt, und auch indirekt die einzelnen Minister, sind verfassungsrechtlich abhängig vom Vertrauen des Parlaments. Dieses kann jederzeit durch Mißtrauensvotum die Regierung zu Fall bringen; meist genügt das Versagen eines einzelnen Ministers, um das Kabinett derart zu gefährden, daß es sich nur durch Ausscheiden des Angefochtenen halten kann. Jedes einzelne Mitglied der Regierung fühlt sich so ständig unter dem

Druck der öffentlichen Meinung, die auf der Bühne des Parlaments zum Ausdruck kommt[9].

Die Mitglieder unserer Regierungen im Bund und in den Kantonen dagegen sind auf feste Amtszeiten gewählt und haben auch eine Nichtwiederwahl nach Ablauf der Amtsdauer praktisch nicht zu befürchten. Damit fehlt unsern Parlamenten das anderswo wirksamste Mittel, seine Kontrolle zu sanktionieren. Wie wenig selbst ein offenkundiger Vertrauensverlust in der öffentlichen Meinung ein Regierungsmitglied zum Rücktritt zu veranlassen vermag, hat gerade die jüngste Vergangenheit gezeigt. Sind unsere Bundesräte einmal gewählt, so hat die Bundesversammlung kaum mehr einen direkten Einfluß auf sie. Auch zur Verteilung der Departemente hat sie nichts zu sagen, mag sie einen bestimmten Mann noch so sehr im Hinblick auf das von ihm zu versehende Departement gewählt haben.

Noch stärker als das Fehlen des Mißtrauensvotums, durch das im parlamentarischen System die Kontrolle der Regierung durch das Parlament wirksam gemacht wird, beeinflußt in der Schweiz das Kollegialsystem die parlamentarische Kontrolle. Seinem ursprünglichen Sinn nach birgt zwar das Kollegialsystem eine Kontrolle bereits in sich; nämlich die sogenannte Intraorgankontrolle[10], welche darin bestehen soll, daß sich mehrere Personen innerhalb eines Kollegiums selbst gegenseitig kontrollieren. Einen ähnlichen Sinn könnte auch unsere Mehrparteienregierung haben, nämlich dann, wenn die parteimäßig heterogene Zusammensetzung des Regierungskabinetts dazu führen würde, das Spannungsverhältnis innerhalb des Kollegiums zu verstärken und den Ansporn zur gegenseitigen Überwachung zu erhöhen.

---

[9] Vgl. Zur parlamentarischen Regierungsform z.B. K. Löwenstein, Verfassungslehre, 1955, S. 81 ff. Über die Schwierigkeit einer effektiven Verwaltungskontrolle auch unter dem britischen parlamentarischen System heute: derselbe, Der britische Parlamentarismus, Entstehung und Gestalt, rde 208, 1964, S. 94 ff.

[10] Vgl. Löwenstein, Verfassungslehre, S. 167.

In der politischen Wirklichkeit hat indessen das Kollegialprinzip, insbesondere im Zusammenhang mit der Mehrparteienregierung, zu einer Schwächung der Kontrollfunktion geführt[11]. Der gegenseitigen Kontrolle der Regierungsmitglieder, wie sie das Kollegialsystem mit sich bringen könnte und theoretisch sollte, steht einmal die tatsächliche Solidarität innerhalb der Regierung im Wege, die ganz natürlicherweise dadurch zustandekommt, daß die Glieder des Kollegiums nach außen als Einheit auftreten und im Innern aufeinander angewiesen sind. Die Arbeitsüberlastung der Mitglieder einer Exekutive tut ein übriges, um den Zweck des Kollegialsystems zu vereiteln[12]. Noch wichtiger ist aber der Einfluß der Tatsache, daß alle großen Parteien in der Regierung vertreten sind, auf deren Verhältnis zum Parlament. Es ist schon beinahe eine Binsenwahrheit, daß es die Kritiklust der Parlamentarier erheblich hemmt, immer auch die eigenen Parteifreunde innerhalb der Regierung mitkritisieren zu müssen, wenn alle Beschlüsse als solche des Gesamtkollegiums in Erscheinung treten. Das Kollegialsystem ist freilich durch die Verbindung mit dem Departementalsystem bereits teilweise aufgehoben. Da die Belastung der Regierungsvertreter als Departementschefs sich zunehmend auf Kosten ihrer Leistungsfähigkeit im Kollegium auswirkt, droht mancherorts das Kollegialsystem sogar schon zur Fiktion zu werden. Allein, damit ist für die parlamentarische Kontrolle nichts gewonnen. Es ergibt sich daraus vielmehr eine große Gefahr für die Einheit der Regierung und Verwaltung, ohne die eine demokratische Kontrolle vollends unmöglich ist. Anzeichen des Fehlens solcher Einheit machen sich denn auch schon schmerzlich fühlbar. Hier kann nur eine Verstärkung der kollegialen Funktionen Abhilfe schaffen, und deshalb ist auch die Betonung der Regierung als zusammenfassender Leitung der Verwaltung heute so nötig.

---

[11] Vgl. Zur Praxis der parlamentarischen Oberaufsicht, EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 1949, S. 275 ff.

[12] Vgl. hiezu vor allem A. VULPIUS, Die Allparteienregierung, 1957.

Die Kontrollfunktion, die sich aus der kollegialen Organisation der Regierung und aus der Mehrparteienregierung ergibt, ist somit nur sehr beschränkt effektiv. Der Glaube an das demokratische Kollegialsystem und die erhöhte Autorität, mit der eine Regierung auftritt, die alle größeren politischen Richtungen in ihrem Schoße vereinigt, führen aber dazu, daß die Notwendigkeit einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle vielfach unterschätzt wird. Sie stehen im übrigen auch der Einführung anderer Kontrollen, etwa durch Verwaltungsgerichtsbarkeit, oft hemmend im Wege. Unsere kollegiale Mehrparteienregierung kann in Gefahr kommen, sich mit einem Mythos zu umgeben, der die Erkenntnis verdunkelt, daß nur auf dem Wege einer ständigen Überwachung die Demokratie als verantwortliche Regierung Wirklichkeit bleiben kann. So wird nicht selten von seiten der Regierung mit dem Kollegialsystem ein eigentlicher Kult getrieben. Da vorhin auf die Bedeutung gerade der kollegialen Funktionen der Regierung hingewiesen worden ist, so sollte es klar bleiben, daß mit dieser Kritik das Kollegialsystem nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen wird. Allein, es kommt hier oft auf Nuancen an. Vielfach sieht es so aus, als würde die Geschlossenheit des Regierungskollegiums nach außen gerade dann besonders betont, wenn es an dieser Geschlossenheit im Innern fehlt. Gewiß fordert das System vielfach Loyalitäts- und Kollegialitätsrücksichten, und nichts wäre verfehlter, als wenn die oft mangelnde Einheit der Regierung und Verwaltung nun auch noch nach außen dadurch in Erscheinung treten würde, daß einzelne Regierungsmitglieder offen ihre Meinungsverschiedenheiten austragen würden. Aber mit bloßer gegenseitiger Schonung und durch Nichteinmischung des einen in die Angelegenheiten des andern wird der Zweck des Kollegialitätsprinzips gerade nicht erreicht. Die Deckung eines Regierungsmitgliedes durch alle andern kann auch zu weit gehen; gerade in der jüngsten Zeit hat der schweizerische Bundesrat hiefür ein Beispiel gegeben. Gefordert sind aber, damit solche unerwünschte Konsequenzen verhindert bleiben, die ein-

zelnen Regierungsmitglieder, die dort, wo sie eine besondere Verantwortlichkeit tragen, sich dieser auch stellen müssen und nicht nur hinter dem breiten Rücken des Kollegiums Schutz suchen dürfen. Im Rücktritt Bundesrat WEBERS nach der Verwerfung seiner Finanzordnung hat man eine Überempfindlichkeit sehen wollen. Indessen hat dieser Entschluß auch auf Grenzen des Kollegialsystems aufmerksam gemacht und damit einem illusionslos verstandenen Kollegialprinzip schließlich doch besser genützt als gewisse Unempfindlichkeiten, die auch schon zu beobachten waren[13]. Gerade das Fehlen einer Möglichkeit, die Ministerverantwortlichkeit auf direktem Wege geltend zu machen, wie sie das parlamentarische System kennt, fordert von unseren Regierungsmitgliedern ein besonderes politisches Taktgefühl.

Es dürfte nicht überflüssig sein hervorzuheben, daß diese Überlegungen nicht von einem angemaßten, erhabenen Standort der Kritik vorgetragen werden. Einmal gibt es innerhalb des Bundesrates zweifellos echte Auseinandersetzungen, die dem Sinn des Kollegialsystems entsprechen. Darüber belehrt etwa das, was wir aus den Biographien von Bundesräten der Vergangenheit wissen. Auch dem, was wir über kritische Austragung von Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bundesrates in der Gegenwart hören, ist wohl Glauben zu schenken. Gleichwohl bleibt der Hinweis auf Grenzen des Kollegialprinzips sinnvoll und nötig. Man macht damit nicht einfach dem Bundesrat einen «Vorwurf». Das bloße «Vorwürfe-Machen» wäre ohnedies nicht gerecht, da es den Verhältnissen nach weniger um eine Frage der besser oder schlechter wahrgenommenen subjektiven Verantwortlichkeit der Bundesräte als um eine Frage der von der Wirklichkeit her bestimmten objektiven Grenzen eines Systems geht. In mancher Hinsicht entsprechen die Grenzen der Effektivität der mit dem bundesrätlichen Kollegialsystem gemeinten Intra-Organkontrolle den Erfahrungen, die ein jeder macht, der in irgend einem öffentlichen oder privaten Gremium mitwirkt. Man steht sich bald einmal «kollegial» nahe. Das ist ein typisch schweizerisches, vielleicht sogar ein allgemein-menschliches Phänomen. Es ist in mancher Hinsicht geeignet, die Zusammenarbeit zu erleichtern und hilft übertriebene Förmlichkeiten vermeiden. Ob darüber aber

---

[13] Vgl. auch H. P. MATTER, Der Bürger und die demokratischen Institutionen, im Jahrbuch der NHG, 1966, S. 54.

nicht auch die für eine rationale Zusammenarbeit erforderliche stabilisierte Distanz und die innere Freiheit zur an und für sich als nötig erkannten Kritik leide – das ist allerdings die Frage!

Neben dem Kult des Kollegialsystems gibt es ferner auch einen Kult der Mehrparteienregierung. Er äußert sich etwa darin, daß die Parteien eine übertriebene Sorge zeigen, als staats- und regierungstragend dazustehen. Kommt es doch ausnahmsweise zu einer grundsätzlichen Kritik einer Partei an einem Zweig der Regierung oder Verwaltung, so wird dies von den andern Parteien leicht als Bruch einer Treuepflicht gegenüber der «Regierungskoalition» empfunden. So wurde zum Beispiel an die Adresse der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz mehrfach der Vorwurf erhoben, sie könne sich nicht entscheiden, ob sie Regierungs- oder Oppositionspartei sein wolle. Ähnliche Kritik hat erst kürzlich auch die katholisch-konservativ-christlichsoziale Fraktion der Bundesversammlung wegen ihrer Stellungnahme zum Militärbudget für 1966 hören müssen. Andrerseits wird nun aber auch die Mehrparteienregierung wegen ihrer Schattenseiten, von einigen grundsätzlich in Frage gestellt. So ergeht etwa der Ruf nach der «großen Oppositionspartei», als die sich die eine oder andere der heute an der Regierung beteiligten Parteien konstituieren solle.

Sowohl die Versuchung zu einem gewissen Kult der Mehrparteienregierung, die Rede von der Verpflichtung der Parteien auf die Koalition, wie auch die zuweilen ausbrechende prinzipielle Kritik an diesem System, dürften damit zusammenhängen, daß die besondere Struktur der schweizerischen Regierungsform, wie sie sich nicht als Verwirklichung eines scharfprofilierten theoretischen Modells, sondern als Ergebnis stetiger, politischer Praxis entwickelt hat, noch zu wenig bewußt gemacht worden ist. Man schwankt vielfach noch zwischen Über- und Unterschätzung ihrer realen Möglichkeiten, was beides eine nüchterne Besinnung auf die möglichen und notwendigen institutionellen Verbesserungen hindert. Zu erstreben wäre demgegenüber eine

bessere theoretische Fundierung dessen, was in der Praxis sich als nützlich erwiesen hat, um von hier aus weiterzukommen, ohne voreilig das Errungene preiszugeben; mit einem Wort: eine kritische Bejahung des «schweizerischen Regierungssystems».

Dazu ist es einmal notwendig, sich klarzumachen, daß wir es hier nicht mit einer Koalitionsregierung im traditionellen Sinne zu tun haben. Eine solche Koalitionsregierung setzt ein parlamentarisches Regierungssystem voraus und kommt hier dann zustande, wenn keine Partei für sich allein über eine Parlamentsmehrheit verfügt. Sie impliziert einen Dualismus zwischen den Koalitionsparteien, die sich zur gemeinsamen Regierungsbildung verbunden haben, und einer Opposition, die ihrerseits darauf tendiert, nach den nächsten Wahlen oder, bei einer Krise der Koalition, schon während der laufenden Amtszeit die Regierung (allein oder mit einem Partner zusammen) zu übernehmen[14]. Es gehört somit zur Koalitionsregierung, daß es Alternativen gibt, d.h. daß statt dieser jene Partei oder verschiedene Kombinationen von Parteien in die Lage kommen können, eine Regierung zu bilden, und derzeitige Regierungsparteien in die Opposition zu versetzen. In der Schweiz ist dagegen die Situation eine völlig andere, und zwar im Bund wie in den Kantonen. Das Regierungssystem ist kein parlamentarisches und die Koalition ist nicht zum Zweck bloßer Mehrheitsbildung zusammengesetzt, sie steht auch nicht einer Opposition gegenüber, die hoffen kann, zur Regierungspartei zu werden. Die Vereinigung mehrerer Parteien in der Regierung ist heute eindeutig vom Willen getragen, alle wichtigen politischen Richtungen in einer sich der proportionalen Vertretung annähernden Weise an der Regierung zu beteiligen, so wie seit Beginn des Bundesstaats etwa die sprachlichen Minderheiten an ihr beteiligt worden sind. Bei Neuwahlen stellt sich daher die Frage der partei-

---

[14] Zur parlamentarischen Regierungsform K. Löwenstein, Verfassungslehre, 1959, S. 84 ff.

mäßigen Zusammensetzung der Regierung nur noch in der Form, daß erwogen wird, ob eine weitere Partei aufzunehmen sei, oder allenfalls, ob eine der vertretenen Parteien durch Stimmeinbuße des «Anspruchs» verlustig gegangen sei, in der Regierung vertreten zu sein. Wir haben es also der Absicht nach mit einer Allparteienregierung zu tun[15]. Ja, es zeigen sich Tendenzen, die diesen Zug sogar noch durch institutionelle Reformen verstärken möchten. Steckt doch hinter der Forderung auf Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates nicht zuletzt auch der Gedanke, man könnte auf diesem Wege noch weitere Parteien in die Regierung bringen, die das doch auch verdienen würden.

So bilden die an der Regierung beteiligten Parteien auch keine Koalition, die sich gegen eine Minderheit Nichtdazugehöriger richten würde. Es fehlt der «Gegner» im Sinne eines ernstzunehmenden Konkurrenten beim Streben um einen Anteil an der Regierung. Gewiß ist die Rolle der kleinen, an der Regierung nicht beteiligten Parteien nicht geringzuschätzen. Aber sie sind (mit Ausnahme extremistischer Gruppen) nur um ihrer Kleinheit willen von der Regierung ausgeschlossen. Daher bedarf es auch keines Koalitionsvertrages[16], der bei der schweizerischen Allparteienregierung viel kritischer zu würdigen wäre als bei einer echten Koalition in einem parlamentarischen System. Hier mag ein solcher Vertrag unerläßlich sein für das Zustandekommen einer handlungsfähigen Regierung. Dort könnte er zu einem politischen Immobilismus führen, durch den die politische Kontrolle, die im Staate mit Allparteienregierung ohnehin geschwächt ist, vollends in Frage gestellt würde. Soll in einem solchen Staate die Verantwortlichkeit der Regierung noch wirksam geltend gemacht werden können, darf die Regierungs«koalition» keine kompakte Einheit werden. Freilich kann den außerhalb der Regierung bleibenden klei-

---

[15] Vgl. hiezu und zu folgendem VULPIUS a. a. O. und R. MARCIC, Die Koalitionsdemokratie, 1965.

[16] Vgl. A. SCHÜLE, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964.

nen Parteien eine wichtige Funktion der Kritik zukommen; sie ist aber eine andere als die der Oppositionspartei im parlamentarischen System. Keinesfalls können sie die ganze Last der Kritik tragen und allein die parlamentarische Kontrolle ausüben. Auch die in der Regierung vertretenen Parteien müssen sich daran beteiligen.

Der Ruf nach einer großen Oppositionspartei, in den mitunter die Kritik der parlamentarischen Kontrolle ausmündet – manche sehen hierin das einzige dauerhafte Heilmittel –, ist im Grunde der Ruf nach einem völlig anderen Regierungssystem, wozu in der Schweiz schon die verfassungsrechtlichen Grundlagen fehlen. Denn der Dualismus von Regierungskoalition und Opposition ist auf die Dauer nur dort sinnvoll, wo das Parlament jederzeit die Möglichkeit hat, die Regierung als ganze in Frage zu stellen. Wo ihm aber nur von Ersatzwahl zu Ersatzwahl die Möglichkeit gegeben ist, auf die Zusammensetzung des Regierungskollegiums Einfluß zu nehmen, könnte sich eine Opposition gar nicht als Alternative geltend machen. Deshalb treten auch etwa in den Vereinigten Staaten, trotz des Zweiparteiensystems, das einen solchen Dualismus zu begünstigen scheint, die Parteien nur bei der Präsidentenwahl als geschlossene konkurrierende Gruppen auf, während im Parlament auch andere Gruppierungen als nur diejenigen nach der Parteizugehörigkeit maßgeblich sind[17].

Die schweizerische Regierungsform beruht mithin auf der Kooperation aller Parteien an der Regierung. Um mit einem ausländischen Betrachter zu reden: «In dem kleinen, aber vielschichtigen Land hat die Allparteienregierung sich als diejenige Regierungsform erwiesen, die einer schweizerischen Grundtendenz, der Minderheitenberücksichtigung, am meisten entspricht»[18]. Diese Kooperation ist nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Aber: Gerade wenn

---

[17] Vgl. K. Löwenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, 1959, S. 379 ff.

[18] Vulpius a. a. O., S. 59.

man die Mehrparteienregierung in diesem Sinn für praktisch richtig und nach ihren Resultaten im gesamten für eine angemessene Lösung hält, wird man sie sorgfältig auf die ihr eigenen, besonderen Gefahren hin untersuchen müssen. Sie liegen zweifellos darin, daß der parlamentarischen Kontrolle über die Regierung der Ansporn durch die Parteigegensätze fehlt, weil alle großen Parteien bei der Kritik dadurch gehemmt werden, daß sie selbst an der kritisierten Regierung beteiligt sind. Trotz dieser Gefahren gibt es – es soll darauf noch zurückzukommen sein[19] – gute Gründe, diese Regierungsform zu bejahen. Doch dies kann nur geschehen, wenn man sich zugleich die Aufgabe stellt, die besonderen Institutionen der Kontrolle zu entwickeln, die gerade dieses Regierungssystem wegen der speziell mit ihm verbundenen Gefahren erheischt.

1.3 *«Prinzip des Vertrauens» und «Prinzip des Mißtrauens» – eine brauchbare Alternative?*

Nach der besonderen Funktion und nach neu zu entwickelnden Methoden der parlamentarischen Kontrolle innerhalb des schweizerischen Regierungssystems fragen und auf dessen Gefahren hinweisen, soll somit hier nicht heißen, dieses in seiner Grundstruktur abzulehnen. Dies nochmals ausdrücklich festzustellen ist nicht überflüssig, ist doch bei uns der Forderung nach institutionellen Reformen immer wieder auch mit dem Argument begegnet worden, es gehe nicht an, eingespielte schweizerische Traditionen in Frage zu stellen. Im Zusammenhang mit den in neuester Zeit ausgetragenen Diskussionen um einen Ausbau der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung war insbesondere des öftern zu hören, das «bewährte Prinzip des Vertrauens» im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive dürfe nicht durch das eines «institutionalisierten Mißtrauens» ersetzt werden. So steht im Bericht

---

[19] Siehe unten S. 225 ff.

der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission über den Ausbau der Verwaltungskontrolle der Satz zu lesen, grundsätzlich habe «das Parlament das Vertrauen in den Bundesrat zu haben, daß seine Aufsicht im allgemeinen wirksam ist. Sollte es dieses Vertrauen nicht mehr haben, wäre auch ein Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sinnlos»[20].

Ihrer Tendenz nach könnte eine solche Argumentationsweise darauf hinauslaufen, eine wirksame Parlamentskontrolle als nicht systemkonform, zumal als dem schweizerischen Regierungssystem nicht gemäße Annäherung an den Parlamentarismus abzuwehren. Da es sich hier um entscheidende stimmungsmäßige und «politische» Bedingungen sowohl der gesetzgeberischen Regelung der Parlamentskontrolle, wie auch ihrer Ausübung in der Praxis handelt, drängt es sich auf, diese Gegenüberstellung des Prinzips des Vertrauens und des institutionalisierten Mißtrauens auf ihre Voraussetzungen und auf ihre Wirkungen hin zu überprüfen. Dabei muß sich zeigen, daß die Rede vom Vertrauen allein mißverständlich und die Gegenüberstellung von Vertrauen und Mißtrauen im Sinne einer Alternative bedenklich sein kann, und zwar ungeachtet der Unterschiede zwischen den einzelnen demokratischen Regierungsformen. So kann einmal das parlamentarische System, obschon es die Institution des Mißtrauensvotums kennt, nicht ausschließlich von einem institutionalisierten Mißtrauen her und einem Antagonismus, sei es zwischen Parlament und Regierung, sei es zwischen Regierungspartei und Opposition, verstanden werden. Wo sich die parlamentarische Regierungsweise als lebenskräftig erwiesen hat, beruht sie nicht allein auf einem Gegeneinander, sondern gleicherweise auch auf einer Zusammenarbeit ihrer verschiedenen Funktionsträger. Zwar geschieht diese Zusammenarbeit in einem Verfahren, in dem Parlament und Regierung, Mehrheitspartei und Opposition je in verschiedenen Rollen auftreten. Doch dieses Verfahren

---

[20] Vom 13. April 1965, Nr. 9194, BBl. S. 1181, 5.

setzt eine gemeinsame Basis, ein gegenseitiges «Vertrauensverhältnis» in gewissem Sinne, geradezu voraus. Der «trust» ist nicht umsonst ein Grundbegriff der angelsächsischen Theorie der Repräsentation[21].

Andrerseits hat der Begriff des «Vertrauens» gerade im deutschen Sprachbereich eine recht bedenkliche Vergangenheit und kann besonders dort zur Gefahr werden, wo solche dialektischen Verfahrensweisen nicht zur selbstverständlichen Tradition gehören. Er kann sehr wohl autoritär, ja sogar totalitär gemeint sein, wie er es in der Ideologie der nationalsozialistischen Staatslehre auch war, wo er auf das Verhältnis zwischen dem Führer und dem Volk als Gefolgschaft angewendet wurde[22]. Die Forderung des Vertrauens wurde hier zur Zumutung eines blinden Vertrauens, einer unbewußten und unkritischen Anlehnung und eines staunenden Nachlaufens. Jedes kritische Fragen nach Gründen erschien als «intellektualistisches Zerreden», als Äußerung eines Mißtrauens, das die Treue zum Führer-Gefolgschafts-Verhältnis im Grunde schon aufkündigte. Nur das stumme, selbstverständliche Vertrauen ist nach einer solchen Auffassung als echtes Vertrauen zu würdigen.

Dies ist gewiß ein extremes Verständnis des Vertrauens.

---

[21] Federalist Nr. 76; verschiedene weitere Nachweise bei Wilhelm Hennis, Amtsgedanken und Demokratiebegriff, in Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend 1962, S. 56 ff.

[22] Vgl. H. Krüger, Vertrauen als seelische Grundlage der Volksgemeinschaft, Heidelberg 1940; Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, 3. Aufl. Berlin 1938, S. 149; Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, München und Leipzig 1932, S. 92 ff. Zur Kritik der in der Deutschen Bundesrepublik wiederum einflußreich gewordenen (etwa durch Reinhard Koselleck, Winfried Martini und den weiten Kreis der Carl Schmitt-Schüler vertretenen) restaurativen Ideologie des Staates als überragende Macht, dessen Autorität nicht «zerredet» werden dürfe, der vielmehr (letztlich als fraglos gemeinten) «Gehorsam» und «Vertrauen» verdiene, vgl. Christian Graf von Krockow, Staatsideologie oder demokratisches Bewußtsein, Polit. Vierteljahresschrift, 6. Jg., 1965, S. 118 ff.

Doch sollte dessen Kenntnis doch eine gewisse Zurückhaltung im Umgang mit diesem Begriff nahelegen. Auch außerhalb eines totalitären Denkens gibt es die Zumutung eines Vertrauens als Zutrauen in der Fraglosigkeit. Ihm entspricht in gewisser Weise der Bürger, der sich selbst als umsorgten Untertan und den Staat als Sicherheit verbürgende höhere Macht sehen möchte, ein Typus, der auch in der Schweiz nicht völlig fremd ist. Für einen solchen Bürger ist aber jedes Anzweifeln dieser höheren Macht – und schon der Anspruch auf eine wirksame Kontrolle erscheint ihm als Akt der Anzweiflung – eine desillusionierende Zerstörung des Hortes, in den er seine Hoffnung setzen zu können glaubt.

So verstandenes «Vertrauen» ist nun aber – das wird wohl ohne weiteres klar – eine völlige Pervertierung jenes Vertrauens, das, richtig und kritisch verstanden, in der Tat zu der Ambiance gehört, deren die immer wieder neu aufgegebene Verwirklichung der Demokratie in allen ihren besonderen Regierungsformen bedarf. Vertrauen in dem einzigen in der Staatslehre legitimen Sinne des Wortes ist das Vertrauen, das sich mit Gründen rechtfertigt, und zu dem die Möglichkeit der Kritik und der Kontrolle wesentlich mitgehört. Es ist gerade kein stummes Vertrauen, sondern wurzelt im Dialog, in dem die getroffenen Maßnahmen und Vorschläge begründet, d.h. überprüfbar gemacht werden. Es kann nicht Behörden zukommen, die sich mit dem Schleier des Geheimnisses umgeben und mit beschwörender Gebärde um ein Zutrauen bitten, das sie doch verdienten. Es ist gefährlich, dieses Vertrauen mit der subjektiven Vertrauenswürdigkeit der Person begründen zu wollen, die man nur grundsätzlich bejahen und bezweifeln könne, und dem Wunsch nach näherer Überprüfung mit dem Hinweis auf die Redlichkeit des zu Überprüfenden zu begegnen. Demokratisches Vertrauen kann nur das objektive Ergebnis eines in öffentlichem, geordnetem Verfahren durchgeführten dialogischen Regierungsprozesses sein. Im Hinblick auf unseren Gegenstand wäre es somit wichtig, die parlamentarische Kontrolle als selbstverständliches Moment einer Am-

biance des begründeten Vertrauens zu erkennen. Gerade in der Schweiz sollte dies vielfach noch besser bewußt werden. Daß der oben[23] zitierte Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission sich dessen bewußt war, soll hier anerkennend noch betont werden. Er antwortet auf den Einwand, man solle nicht, von einem Einzelfall ausgehend, durch «polizeistaatliche» Kontrollmaßnahmen ein Mißtrauensverhältnis verewigen, mit den Sätzen: «Vertrauen kann nicht dadurch geschaffen oder vermehrt werden, daß man vertrauensschädigende Vorfälle einfach ignoriert oder schlicht als einmalig erklärt. Vertrauen kann nur dadurch geschaffen werden, indem die möglichen und nötigen Maßnahmen ergriffen werden, die eine Garantie gegen eine Wiederholung solcher Vorfälle bieten»[24]. Dazu ist höchstens anzumerken, daß eine absolute Garantie im Bereiche des Menschlichen natürlich nicht zu erwarten ist, aber immerhin eine vernünftige Gewähr im Rahmen des Möglichen.

---

[23] S. 221.
[24] a. a. O. S. 1191, 15.

2. DER HEUTIGE STAND DER DISKUSSION

2.1 *Hinweise auf Anfänge der Diskussion*

Die Schwierigkeiten der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung, jener «Oberaufsicht» des heutigen Art. 85 Z. 11, BV, die schon die Verfassung von 1848 (Art. 74 Z. 14) der Bundesversammlung zur Pflicht machte, wuchsen mit der Ausweitung der Bundesverwaltung, wie sie die Vermehrung der Bundesaufgaben mit sich brachte. Dem ersten eidgenössischen Finanzminister, Bundesrat MUNZINGER, war es anfangs noch möglich gewesen, monatlich eigenhändig die gesamte eidgenössische Staatsrechnung zu revidieren[25]. Aber schon 1878, nachdem die Verfassungsrevision neue Bundesaufgaben gebracht hatte, beklagte sich ein anderer schweizerischer Bundesrat, JAKOB DUBS, in seinem «Öffentlichen Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft» darüber, daß es unmöglich sei, über die Bundesbeamten mehr als eine «künstliche und papierene Kontrolle» zu schaffen, während im Kanton das gesamte Volk die Kontrolle besorgen könne[26].

Die Notwendigkeit institutioneller Kontrollmaßnahmen zeigte sich zuerst auf dem Gebiet des Rechnungswesens[27]. 1877 wurde hiefür ein «Kontrollbüro» geschaffen, das schon durch Gesetz von 1882 zur Eidgenössischen Finanzkontrolle erweitert wurde. Das Geschäftsverkehrsgesetz von 1903 machte sodann die Finanzkommissionen beider Räte zu ständigen Kommissionen. Die Geschäftsprüfungskommissionen zur Prüfung der jährlichen bundesrätlichen Geschäftsbe-

---

[25] Vgl. H. LANG, Die Eidgenössische Finanzkontrolle, Diss. St. Gallen 1958, S. 40.

[26] S. 259.

[27] Vgl. hiezu LANG, a. a. O., S. 39.

richte wurden trotz verschiedener Vorstöße erst 1920 unter die ständigen Kommissionen aufgenommen[28].

Eine entscheidende Zuspitzung des Problems trat ein, als in den Notsituationen der beiden Weltkriege und der Krisenjahre das Schwergewicht der Staatstätigkeit sich mehr und mehr auf die Exekutive verlagerte[29].

So wurden nach dem zweiten Weltkrieg Stimmen laut, die einen entschiedeneren Ausbau der Kontrollmittel des Parlaments forderten. Die Diskussion, die allmählich in Gang kam, brachte verschiedene Vorschläge zu institutionellen Neuerungen, die indessen auf Seiten der Behörden zunächst kein nennenswertes Echo zeitigten. Erst der äußere Anstoß der «Mirage-Affäre», welche die Probleme der parlamentarischen Kontrolle mit einem Mal ins Blickfeld der Öffentlichkeit rückte, hat es vermocht, ein Revisionsverfahren in Gang zu bringen, in welchem ernsthaft praktische Lösungen gesucht werden.

2.2 *Studien und Vorschläge Kurt Eichenbergers*

Die Schwierigkeiten, welche einem tatsächlichen Einfluß des Parlaments auf den Gang der Gesetzgebung und die Kontrolle der Verwaltung im Wege stehen, sind in wissenschaftlicher Weise zum ersten Mal dargelegt worden durch die 1949 erschienene Dissertation des heutigen Basler Ordinarius Prof. Kurt Eichenberger: «Die oberste Gewalt im Bunde». In dieser Arbeit ist zumal die Kluft sichtbar gemacht worden, welche zwischen den Realitäten des politischen Lebens und einer Auffassung besteht, die gestützt auf Art. 71 und 84 der Bundesverfassung heute noch davon ausgeht, dem Parlament als «Stellvertretung des Volkes» kom-

---

[28] Vgl. C. Burkhard, Die parlamentarischen Kommissionen der Schweiz. Bundesversammlung, Diss. Zürich 1952, S. 31.

[29] Vgl. J. Huber, Parlamentarische Kontrolle in der Kriegszeit, in: Die Schweiz, Jahrbuch der NHG, 1944, S. 34. Allgemein zur Epoche des «Notrechts» Z. Giacometti, Das Vollmachtenregime, 1945.

me in unserer Staatsordnung eine umfassend dominierende Stellung zu. Anhand eines reichhaltigen Materials über die wirkliche Tätigkeit der Parlamentsmitglieder wurde gezeigt, wie wenig diese heute noch in der Lage sind, gegen die Sachkunde und das Gewicht der hauptamtlichen Regierung und der spezialisierten Verwaltung durchzudringen.

Das in dieser Arbeit gesammelte umfangreiche Material wurde sodann 1954 verwertet in einem Referat, welches derselbe Verfasser dem Schweizerischen Juristenverein vorlegte und welches speziell die Probleme der Rechtssetzung betraf[30]. Diesem Referat fügte EICHENBERGER eine ganze Reihe von Reformvorschlägen bei, welche darauf abzielten, «durch eine Regeneration das Parlament wieder in den Mittelpunkt der Gesetzgebung zu stellen» und ihm vor allem «Selbständigkeit, Sachkenntnis und Zeit zu verschaffen»[31]. An diese Vorschläge sei hier kurz erinnert.

Als das radikalste Mittel zur Verbesserung der heutigen Lage bezeichnete EICHENBERGER die Einführung des Berufsparlamentes, die freilich in der Schweiz auf Widerstand stoße. Auch für den Fall einer Weiterführung des nebenamtlichen Parlaments empfahl er aber[32]:

- eine Lockerung der Bindung der Abgeordneten an Partei und Fraktion durch Verbot verpflichtender Fraktionsparolen, geheime Abstimmungen und Demokratisierung des Parteibetriebes;
- die Festlegung von neuen Unvereinbarkeiten des parlamentarischen Mandats, zumal mit gewissen Stellen in Interessenverbänden;
- eine großzügigere Entschädigung der Abgeordneten (die freilich seither an der Volksabstimmung scheiterte), und

---

[30] Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, ZSR 1954, S. 1a.

[31] S. 116a.

[32] S. 116a.

– die Schaffung eines parlamentarischen Rechts- und Dokumentationsdienstes, der den Abgeordneten, den Kommissionen und dem Plenum der Räte die Unterlagen für eine eigene Beurteilung der Regierungsvorlagen und die Ausarbeitung eigener Entwürfe liefern sollte.

Diese Mittel sollten dazu bestimmt sein, die Möglichkeiten parlamentarischer Arbeit schlechthin zu verbessern.

Ferner forderte EICHENBERGER, daß sich die Regierungen in Bund und Kantonen eingehender mit der Rechtssetzung befassen sollten; um dies zu ermöglichen, sollten die Departementschefs durch Staatssekretäre von untergeordneten Aufgaben entlastet werden. Sodann kritisierte EICHENBERGER die sogenannten Expertenkommissionen und verlangte, daß diese ausschließlich aus unabhängigen Sachverständigen zusammenzusetzen seien. Die Anhörung der Interessenverbände und der Kantone sollte der Aufsicht der Regierungen unterstellt und in der Regel öffentlich durchgeführt werden. Der Koordination der gesamten Rechtssetzung und einer sorgfältigeren Redaktion der Entwürfe sollte schließlich ein Büro für die Rechtssetzung dienen, und grundsätzlich sollte die Vorbereitung der Rechtssetzung in allen Phasen öffentlich durchgeführt werden.

In der Diskussion, die sich anläßlich der Tagung des Juristenvereins mit dem Referat EICHENBERGERS befaßte, stellten sich vor allem die anwesenden Behördevertreter durchaus negativ zu den vorgebrachten Vorschlägen ein. Ständerat Dr. SCHOCH äußerte die Ansicht, daß institutionelle Neuerungen dem Parlament nicht viel zu geben hätten, da es Sache der Parlamentarier selbst sei, wo sich Mängel zeigten, für eine Besserung zu sorgen[33]. Der damalige Bundesrat FELDMANN war sichtlich ungehalten und vertrat die Meinung, das schweizerische Staatswesen sei eben nicht eine parlamentarische, sondern «eine direkte, unmittelbare Demokratie», und sagte mit einer Spitze gegen den Referenten,

---

[33] ZSR 1954, S. 573a.

die Kritik solle «nicht so weit getrieben werden, daß das Vertrauen des Volkes in die Einrichtungen seines Staates untergraben wird» ...[34].

Von wissenschaftlicher Seite dagegen wurden einzelne Vorschläge positiv gewürdigt.

2.3 *Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962*

Anläßlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes befaßten sich zum ersten Mal die eidgenössischen Räte mit dem Ausbau der Stellung des Parlamentes. Dabei wurden indessen nur folgende Neuerungen angenommen[35]:

- Das Sekretariat der Bundesversammlung wurde gesetzlich verankert.
- Es wurde bestimmt, daß die Botschaften und Berichte des Bundesrates möglichst frühzeitig an die Ratsmitglieder geschickt werden sollten (spätestens 10 Tage vor der Sitzung der verhandelnden Kommission).
- Es wurde bestimmt, daß die Behandlung wichtiger Geschäfte nur ausnahmsweise durch beide Räte in der gleichen Session erfolgen solle;
  - daß die Beratung von Volksbegehren bei Verzug des Bundesrates auch ohne dessen Bericht möglich sei, und
  - daß der Geschäftsbericht über den Stand der dem Bundesrat überwiesenen Motionen Auskunft zu geben habe.
- Um einen stärkeren Wechsel in der Zusammensetzung der ständigen Kommissionen herbeizuführen, wurde für ausgeschiedene Mitglieder eine Frist festgesetzt, während der sie nicht mehr wählbar sind.
- Die Befugnis der Kommissionen, vom Bundesrat ergänzende Botschaften und Berichte zu den ihnen zur Beratung überwiesenen Vorlagen zu verlangen, wurde gesetzlich bekräftigt.

---

[34] a. a. O. S. 582a ff., insbes. S. 584a.

[35] BBl. 1960 I 1449.

Bei der Beratung der Revisionsvorlage im Nationalrat brachte SCHÜRMANN zudem den Antrag ein, es sei den Kommissionen gesetzlich die – mündliche oder schriftliche – Befragung von Sachverständigen zu ermöglichen; das Amtsgeheimnis des Beamten sollte dabei vorbehalten bleiben. Der Antrag wurde indessen, der Stellungnahme der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates folgend, vom Rate abgelehnt[36].

2.4 *«Eidgenössische Kommissäre» oder «Delegierte der Bundesversammlung» (Hans Marti, Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte)*

Einen, mit den bisherigen verglichen, revolutionären Vorschlag zur Verbesserung der Verwaltungskontrolle brachte sodann im Jahre 1962 eine Arbeitskommission der schweizerischen Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte unter dem Vorsitz von Prof. Dr. H. MARTI vor[37]. Er zielte darauf ab, die Verwaltungskontrolle durch das Parlament zu ergänzen durch die Einrichtung einer neuen Behörde, die nichts weniger als eine vierte, «aufsehende Gewalt» darstellen sollte. Zwei «Eidgenössische Kommissäre», oder, wie sie später genannt wurden: «Delegierte der Bundesversammlung» sollten diese neue Instanz bilden; ihre einzige Aufgabe bestände in der Kontrolle der Verwaltung, und zwar hätte der eine die zivile, der andere die militärische Verwaltung zu betreuen.

Im einzelnen soll gemäß diesem Vorschlag, der sich der Grundidee nach am Vorbild des schwedischen Iustitie-

---

[36] Sten. Bull. 1961, S. 289, 305f.

[37] Vorstudie einer Kommission der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, 1962; Vgl. auch H. MARTI, Die aufsehende Gewalt in: Festschrift H. Huber, 1961, S. 174ff., und: Plädoyer für kontrollierte Macht, 1964.

ombudsmans orientiert[38], die neue Institution wie folgt ausgestaltet sein: Die Bundesversammlung wählt auf Vorschlag des Bundesrates je einen Zivil- und einen Militärdelegierten zur Kontrolle der Bundesverwaltung, der Armee und aller außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisationen in bezug auf die ihnen vom Bund übertragenen Verwaltungsaufgaben. Die Delegierten können von der Bundesversammlung keine Weisungen erhalten. Ihre Kontrolle erfaßt die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte, es kann aber auch deren Unzweckmäßigkeit und Unbilligkeit gerügt werden. Der Delegierte der Bundesversammlung handelt von Amtes wegen oder auf Beschwerde eines Bürgers hin; im letzteren Falle ist er frei, ob er eintreten will oder nicht. Er ist zu förmlichen Zeugeneinvernahmen berechtigt, das Amtsgeheimnis kann ihm nicht entgegengehalten werden. Das Resultat der Untersuchung wird der betreffenden Amtsstelle mitgeteilt. Kein Verwaltungsakt kann durch den Delegierten selbst aufgehoben werden; die Verwaltungsstelle muß ihm lediglich berichten, ob und wie sie seiner Beschwerde Rechnung getragen hat. Verbindliche Weisung kann der Delegierte lediglich erteilen, wenn eine strafbare Handlung, Verdacht einer solchen oder ein Disziplinarfehler vorliegt; in diesen Fällen hat der Delegierte die Bundesanwaltschaft oder die zuständige Disziplinarbehörde mit der Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zu beauftragen. Überdies erstattet er jährlich einen ausführlichen Tätigkeitsbericht an die Bundesversammlung, in dem er vorgekommene Fehler rügen und das Parlament auf Mängel der Gesetzgebung hinweisen kann; dieser Bericht ist zu veröffentlichen. In weniger wichtigen Fällen kann sich der Delegierte mit einer Mitteilung an den Bundesrat begnügen. Diesen kann er im übrigen auch beraten.

Zu diesem Vorschlag äußerte sich zunächst schon im

---

[38] Vgl. hiezu W. Haller, Der schwedische Iustitieombudsman, Diss. Zürich 1964; speziell zur Frage nach der Möglichkeit der Rezeption der Institution in andere Verfassungsordnungen S. 244 ff.

Jahr 1962 die Finanzdelegation[39]. Sie lehnte ihn ziemlich schroff ab, indem sie die Einrichtung von Delegierten als eine übermäßige Kontrolle bezeichnete, die sich auf den Verantwortungswillen der Kontrollierten negativ auswirken müsse, und die Parlamentsaufsicht, mit der die neue Institution in Konflikt käme, für ausreichend erklärte. Recht ausführlich hat sich sodann die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht über den Ausbau der Verwaltungskontrolle letztes Jahr mit der «Ombudsman-Kontrolle» befaßt[40]. Sie anerkannte grundsätzlich die Tauglichkeit dieser Institution zu einer wirksamen Verwaltungskontrolle und hob sogar hervor, der Vorschlag habe «unbestreitbare Vorzüge in sich». Doch zählte sie eine Reihe von Argumenten auf, die ihre Einfügung in das schweizerische Regierungssystem als widersprüchlich und bedenklich erscheinen ließen, zumal verschiedene Unklarheiten im Verhältnis zu den bisherigen Behörden und den bestehenden Kontrollen und das Abweichen vom Kollegialsystem, und schloß, bevor nicht näherliegende Mittel zur Verbesserung der Verwaltungskontrolle versucht worden seien, müsse mit der Einführung einer so tiefgreifenden und «gefährlichen» Neuerung zugewartet werden.

2.5 *Studien und Vorschläge Max Imbodens*

Von den Beiträgen Privater zur Diskussion um den Ausbau des institutionellen Gefüges sei schließlich noch Max Imbodens «Helvetisches Malaise»[41] erwähnt, das in der Öffentlichkeit, der Person des Verfassers und auch seiner angriffigen Formulierung wegen, einen erheblichen Widerhall gefunden hat. Die Schrift befaßt sich freilich nicht bloß mit der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und

---

[39] Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation für das Jahr 1962, BBl. 1963, Bd. I 756f.

[40] Bericht, S. 1183, 7ff.

[41] Polis-Reihe Nr. 20, Zürich 1964.

Verwaltung, sondern befürwortet einen «bewußten Neubau» der eidgenössischen Institutionen schlechthin. Indessen sind darin eine Reihe von Anregungen enthalten, die auch in diesem Zusammenhang von Interesse sein können.

IMBODEN vertritt die Meinung, es bedürfe dem Verwaltungsstaat gegenüber einer «Stärkung der politischen Gewalten». Die Regierung müsse stärker von der Verwaltung abgehoben werden, indem sich die Departementsleiter nur noch ausnahmsweise mit reinen Verwaltungsangelegenheiten befaßten und die Chefbeamten dafür vermehrte Selbständigkeit erhielten, wobei aber ihre Befugnisse auf das rein Administrative zu beschränken seien. So könne die Regierung als Kollegium gestärkt werden, wodurch Kräfte für ihre eigentliche Regierungsfunktion frei würden[42]. Um ihr hier zudem die politische Entscheidung in Form einer bewußten Wahl zwischen verschiedenen Alternativen zu ermöglichen, schlägt IMBODEN ferner die Schaffung eines «zivilen Generalstabs» vor. Dies wäre ein Stab qualifizierter Fachleute, der die Aufgabe hätte, die künftige Regierungspolitik und Gesetzgebung vorzubereiten durch Ausarbeitung von Alternativlösungen zu den Problemen der Politik, insbesondere auf dem Gebiet der Landesplanung, der Bevölkerungs- und Beschäftigungspolitik und der organisatorischen Neugestaltung der staatlichen Gemeinschaft. Der Stab wäre außerhalb der Verwaltungshierarchie direkt dem Bundesrat unterstellt, könnte auch durch das Parlament konsultiert werden und würde mit Hochschulen, Forschungsanstalten, gemeinnützigen Organisationen und andern privaten Unternehmungen zusammenarbeiten[43].

Was sodann das Parlament betrifft, so befürwortet IMBODEN die Schaffung parlamentarischer Hilfsdienste, die Einführung neuer Kontrollorgane, eine Änderung des Wahlsystems in Richtung auf eine stärkere Betonung der Persönlichkeit und eine höhere Entschädigung der Parlamentarier,

---

[42] a. a. O., S. 40.

[43] a. a. O. S. 36 ff.

wobei auch das Berufsparlament ins Auge zu fassen sei[44].

IMBODENS Schrift ist von behördlicher und privater Seite, in Podiumsgesprächen und in der Presse so ausgiebig besprochen worden, daß es nicht möglich ist, die Reaktionen zusammenfassend auf einen Nenner zu bringen. Auf einige Punkte soll unten noch zurückgekommen werden.

2.6 *Die Anträge der «Mirage-Kommission» der eidg. Räte vom 1. September 1964*

Den eigentlichen Anstoß zu wirklichen Reformen brachte, wie gesagt, 1964 die «Mirage-Affäre». So enthielt denn auch schon der Bericht der Untersuchungskommission, die vom Nationalrat und vom Ständerat zur Abklärung dieser Angelegenheit eingesetzt worden war, Richtlinien für einen sofort an die Hand zu nehmenden Ausbau der Kontrollmittel[45]. Diesen Richtlinien ist das gegenwärtige Revisionsverfahren im wesentlichen gefolgt; man hatte sie bei der Aufstellung der Entwürfe ständig vor Augen. Durch sie ist der Umfang der unmittelbar zu erwartenden Neuerungen im wesentlichen abgesteckt worden.

Der Ausbau der Verwaltungskontrolle durch das Parlament sollte sich nach den Richtlinien der Mirage-Untersuchungskommission auf folgende Gebiete erstrecken:

Ausbau der Geschäftsprüfungskommissionen. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen bezwecken die organisatorische Verfestigung der Struktur und Arbeitsweise dieser Kommissionen, die Schaffung neuer Informationsmittel, die sie von ihrer Abhängigkeit von den Informationen des Bundesrates befreien sollen, und die Verbesserung der Koordination der Geschäftsprüfungskommissionen unter sich und mit den Finanzkommissionen. Im Einzelnen werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen[46]:

---

[44] a. a. O. S. 39.

[45] Bericht vom 1. Sept. 1964, S. 66 ff.

[46] a. a. O. S. 67 f.

a) Eine organisatorische Angleichung der Geschäftsprüfungskommissionen an die Finanzkommissionen, insbesondere durch Verlängerung ihrer Amtszeit auf sechs Jahre, wobei die Mitglieder mindestens zwei Jahre der gleichen Untersektion angehören sollen.

b) Die Institutionalisierung dieser Sektionen, auf welche die Tätigkeit nach Sachgebieten aufgeteilt ist, und eine Erweiterung ihres Tätigkeitsbereiches; die Sektionen sollen indessen auf die Vorprüfung der Geschäfte zuhanden der Gesamtkommission beschränkt bleiben.

c) Die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen soll sich auf das ganze Jahr erstrecken und in regelmäßigen Arbeitssitzungen auch zwischen den Sessionen ausgeübt werden.

d) Ein hauptamtliches gemeinsames Sekretariat soll den Geschäftsprüfungskommissionen die zur Ausübung einer laufenden Kontrolle notwendigen Hilfskräfte verschaffen.

e) Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen das Recht erhalten, Beamte zu befragen und Sachverständige beizuziehen.

f) Zur Koordination der Arbeiten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen soll eine Geschäftsprüfungs-Delegation geschaffen werden.

g) Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen auch außerhalb der Behandlung des Geschäftsberichtes an die Räte gelangen können.

h) Durch einen Ausschuß der Präsidenten sollen die Geschäftsprüfungskommissionen mit den Finanzkommissionen koordiniert werden.

Neben organisatorischen Verbesserungen der Geschäftsprüfungskommissionen, die direkt und in erster Linie mit der Verwaltungskontrolle betraut sind, befassen sich die Richtlinien der Mirage-Untersuchungskommission auch mit

Maßnahmen, welche die parlamentarische Arbeit überhaupt verbessern sollen[47].

a) Die Schaffung eines parlamentseigenen Rechts- und Dokumentationsdienstes, wie EICHENBERGER schon 1954 vorgeschlagen hatte, wird unter Bezugnahme auf den damaligen Referenten des Juristentages befürwortet. Es wird vorgesehen, diesen Dienst dem Sekretariat der Bundesversammlung organisatorisch anzugliedern.

b) Die Kommission bestreitet indessen, daß ein allgemeines Bedürfnis nach der Einführung von «Hearings» (Befragungen von Beamten und Sachverständigen) bestehe. Sie seien auf besonders schwierige Probleme zu beschränken.

c) Ebenso sei die Zeit noch nicht reif, um allen ständigen Kommissionen eigene Sekretariate zu geben.

Die Institution der parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Abklärung schwerwiegender Vorgänge, soll nach der Auffassung der Mirage-Kommission gesetzlich verankert werden. Solchen Kommissionen sei das Recht der Akteneinsicht und der Befragung von Beamten zu geben.

Außer diesen Verbesserungen der parlamentarischen Kontrolle regte die Mirage-Kommission einen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit an, woran hier nur erinnert sei. Das Revisionsverfahren ist ebenfalls gegenwärtig im Gang.

2.7 *Die Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. April 1965 und die Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966*

Mit der Ausarbeitung der Revisionsvorlage gemäß den Anträgen der Mirage-Kommission wurde nicht, wie üblich, die Exekutive beauftragt (weil es sich ja gerade um deren

---

[47] a. a. O. S. 68 ff.

Kontrolle handle), sondern die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte. Der Entwurf der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates folgte ziemlich treu den Richtlinien der Mirage-Kommission[47a]. Neu war nur die auf Antrag zweier Parlamentarier aufgenommene Bestimmung, die den Bundesrat beauftragte, das gesetzgeberische Vorverfahren auf dem Wege der Verordnung zu regeln, insbesondere hinsichtlich der Einsetzung von Expertenkommissionen und des Vernehmlassungsverfahrens. Im übrigen wurden keine grundsätzlich neuen Fragen in die Revision einbezogen, die nicht schon von der Mirage-Kommission aufgeworfen worden waren.

Es würde zu weit führen, hier auf alle Einzelheiten des ersten Entwurfes einzugehen. Ihm folgten zunächst die Abänderungsanträge des Bundesrates[48] und dann die Behandlung im Plenum des Nationalrates[49]. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, die sich hernach mit der Sache befaßte, holte zunächst ein Gutachten von Prof. K. Eichenberger ein. Ihr Bericht und ihre Anträge wurden am 12. Februar 1966 veröffentlicht. Zur Zeit, da dieses Referat in Druck gegeben wird, steht die Behandlung im Plenum des Ständerats als nächster Schritt bevor.

Wenn auch nicht auf alle Metamorphosen eingegangen werden kann, welche die Vorlage bisher durchgemacht hat, so soll hier abschließend doch noch wenigstens auf die hauptsächlichen Meinungsverschiedenheiten hingewiesen werden, die in den Abänderungsanträgen des Bundesrates gegenüber dem Entwurf der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission zum Ausdruck kamen, und in den Einwänden, die

---

[47a] Bericht vom 13. April 1965, Nr. 9194.

[48] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetzesentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betreffend den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 27. August 1965.

[49] Sten. Bull. Nat. R. 1965, S. 579 ff.

von der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission gegen die Vorlage des Nationalrates vorgebracht werden.

Was den theoretischen Ausgangspunkt betrifft, von dem aus die nationalrätliche Kommission an ihre Arbeit ging, so stützte sie sich hier auf die Bezeichnung der Bundesversammlung als «oberste Gewalt» in Art. 71 BV. Sie zitierte den Satz aus dem Kommentar BURCKHARDT, wonach es in der Schweiz «als selbstverständlich betrachtet» werde, «daß das Parlament der staatlichen Politik die Richtung gibt und daß sich die Regierung diesem Willen des Volks zu unterziehen hat». Der Bundesrat dagegen ging in seinem Bericht, der sich weitgehend auf ein Gutachten von Bundesrichter FAVRE stützte, davon aus, daß eine «Verschiebung der öffentlichen Aufgaben und der politischen Verantwortung vom Parlament auf die Regierung» eingetreten sei, und berief sich dabei, in wenig glücklicher Weise – was denn auch unter Hinweis auf die politische Vergangenheit dieses Verfassers mit Recht kritisiert worden ist – auf VON DER HEYDTE und dessen Begriff des «stillen Verfassungswandels». Im einzelnen widersetzte sich der Bundesrat vor allem der ihm überbundenen Verpflichtung, das gesetzgeberische Vorverfahren durch generelle Verordnungsvorschriften zu regeln, da er es sich vorbehalten wolle, den Umständen des Einzelfalles nach freiem Ermessen Rechnung zu tragen. Damit unterlag er jedoch in der nationalrätlichen Beratung. Im übrigen waren die hauptsächlichen Streitpunkte die Formulierung der Modalitäten der Befragung von Beamten und der Einsichtnahme in Akten sowie das Verfahren zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Der Bundesrat wollte sich die Zustimmung zu jeder Beamtenbefragung durch Kommissionen vorbehalten; der Nationalrat entschied sich dagegen für eine Fassung des Gesetzestextes, welche nur die «vorherige Mitteilung» an den Bundesrat vorschreibt. Der Bundesrat wollte sodann der Geschäftsprüfungskommission nur die Einsichtnahme in Akten über bereits entschiedene Geschäfte zubilligen; der Nationalrat lehnte diese Einschränkung ab. Ferner beantragte der Bun-

desrat, die Einsetzung einer Untersuchungskommission (der gegenüber z. B. die Beamten ohne die sonst erforderliche Zustimmung des Bundesrats von ihrer Verschwiegenheitspflicht befreit sein sollen) nur auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission und nach Einholung eines Berichts des Bundesrates zuzulassen. Der Nationalrat begnügte sich damit, die Anhörung des Bundesrates vorzuschreiben.

Die jüngst veröffentlichten Anträge der ständerätlichen Kommission befassen sich mit denselben oder ähnlichen Fragen. Was die Regelung des gesetzgeberischen Vorverfahrens betrifft, so wollen sie hier dem Bundesrat weniger Vorschriften darüber machen, was er in seiner Verordnung regeln solle. Dagegen wollen sie ihn veranlassen, vermehrt selber das Vernehmlassungsverfahren zu leiten und die Ergebnisse des gesamten Vorverfahrens den parlamentarischen Kommissionen zugänglich zu machen. Der parlamentarische Dokumentationsdienst soll durch einfachen Bundesbeschluß geordnet werden, was der Nationalrat abgelehnt hatte. In bezug auf die Befragung der Beamten und die Einsichtnahme in Akten kommt die Ständeratskommission den Wünschen des Bundesrates stärker entgegen als der Nationalrat, indem sie hier durchgehend das «Anhören» des Bundesrats zur Voraussetzung machen will. Sie beantragt schließlich auch eine einläßlichere Regelung der neu eingeführten Untersuchungskommissionen.

2.8 *Zusammenfassung*

Mit dieser Übersicht über die hauptsächlichsten Reformvorschläge und den Fragenkreis, der durch das gegenwärtig hängige Revisionsverfahren aufgeworfen worden ist, wurde versucht, den Stand der Diskussion zur Zeit der Drucklegung dieses Referats einigermaßen zu umreißen. Zusammenfassend läßt sich die heutige Situation ungefähr folgendermaßen umschreiben: Es stehen Reformen bevor, die vor allem darauf hinzielen, dem Parlament bessere Arbeitsmittel zur Verfügung zu stellen. Der Rechts- und Dokumentations-

dienst, die Befugnis, Sachverständige und Beamte in Kommissionen anzuhören und in schwerwiegenden Fällen Untersuchungskommissionen mit besonderen Vollmachten einzusetzen, die Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission, deren Organisation und Arbeitsweise eine kontinuierliche und wirksamere Kontrolltätigkeit ermöglichen, die sich nicht mehr bloß auf die kritische Prüfung des jährlichen Geschäftsberichtes beschränkt – dies alles soll vor allem einem Mangel steuern, den die «Mirage-Angelegenheit» offensichtlich gemacht hat: dem Umstand, daß das Parlament bisher bei seiner gesamten Kontrolltätigkeit (wie übrigens auch bei der Gesetzgebung) fast völlig vom Bundesrat abhängig war, weil es auf die Informationen angewiesen blieb, die dieser ihm gab, und keine Möglichkeit hatte, sich selbständig auf anderem Wege Aufschlüsse zu verschaffen. Nun sollen verschiedene Türen geöffnet werden, durch die das Parlament auch auf anderem Wege als über den Bundesrat Einsicht in die Staatsgeschäfte nehmen kann. Wie sich die Neuerungen bewähren und welche von ihnen in der Praxis die größte Bedeutung haben werden, bleibt abzuwarten. Es zeigt sich indessen, daß es sich bei allem um begrenzte und – mit Recht – um vorsichtige Neuerungen handelt. Besonders im überaus ausgewogen formulierten Bericht der ständerätlichen Kommission wird immer wieder hervorgehoben, bei der heutigen Vorlage gehe es um den Versuch, Teilfragen einstweilig zu lösen, um einen Versuch, dessen Regelungen die spätere Entwicklung nicht präjudizieren dürften. So ist das Problem der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung noch nicht gelöst. Es soll durch die im Gange befindliche Revision bloß einer Schwäche, die an einem Einzelfall besonders augenfällig geworden war, durch die dringlichsten Maßnahmen begegnet werden.

Was bleibt nun als Aufgabe der nächsten Zeit? Es ist klar, daß es sich nicht darum handeln kann, in derselben Eile, in der der gegenwärtige Ausbau der Verwaltungskontrolle an die Hand genommen worden ist, ein vollständiges Revisionsprogramm aufzustellen, mit dessen Durch-

führung die heute offenen Fragen ein für allemal erledigt wären. Die Möglichkeiten institutioneller Reformen sind überhaupt begrenzt. Es wird sich vielmehr darum handeln müssen, die Funktion der Parlamentskontrolle nun in Ruhe zu überdenken, um durch eine Klärung dessen, was von ihr zu erwarten ist, jene Ambiance des kritischen Vertrauens zu fördern, deren sie bedarf. Dazu ist eine grundlegende Besinnung nötig. Man hat lange, und noch in diesem Revisionsverfahren, zu unbedenklich etwa Begriffe wie die Gewaltenteilung einfach als eine Münze mit festem Kurswert übernommen und sich zuwenig Rechenschaft abgelegt, wieviel darauf ankommt, von welchen theoretischen Voraussetzungen aus ein solcher Begriff verstanden wird. Eine Neubesinnung auf das Grundsätzliche ist aber nötig nicht nur für allfällige weitere, ergänzende gesetzgeberische Reformen, sondern auch schon um die Atmosphäre zu schaffen, in der eine gedeihliche Praxis unter den neuen Bestimmungen möglich wird.

3. DAS VERSTÄNDNIS DER DEMOKRATIE ALS GRUNDLAGE DER FRAGESTELLUNG

3.1 *Vorbemerkung*

Eine Neubesinnung auf Wesen, Aufgaben und Methoden der Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung erheischt, daß wir uns zunächst Rechenschaft über unser Verständnis der demokratischen Regierungsform geben. Wird damit der Kreis der zu überdenkenden Fragen nicht zu weit gezogen, ja vielleicht sogar Selbstverständliches unnötig zur Diskussion gestellt? – so könnte vielleicht eingewendet werden. Es ist nicht möglich, diesem Einwand zum voraus zu begegnen, denn der Sinn einer solchen Fragestellung kann sich nur an ihren Ergebnissen erweisen. Anlaß zu dieser weit ausholenden Betrachtungsweise gibt immerhin die Erkenntnis, daß unsere Vorstellungen über den Sinn und den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle zwangsläufig durch die Auffassung mitbestimmt werden, die wir in bezug auf das Gefüge der obersten Organe der Demokratie und ihre je verschiedenen Teilaufgaben mitbringen. Hinter diesen Voraussetzungen, die wir bewußt oder unbewußt, selbstkritisch oder unkritisch machen, steckt aber letztlich immer ein bestimmtes Bild der Demokratie. Alle diese Voraussetzungen gilt es daher zu klären, wenn wir von einem einigermaßen gesicherten Standpunkt aus über die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung reden wollen.

3.2 *Demokratie als Selbstregierung des Volkes*

Demokratie wird oft als «Selbstregierung des Volkes» umschrieben. Darin drückt sich meist eine vorwissenschaftliche, unkritisch übernommene Auffassung aus. Wie mancher Bürger, wie mancher Politiker könnte sehr viel anderes antworten, wenn er um eine Umschreibung dessen gebeten

würde, was den Staat zur Demokratie mache? Und sind wir von unserem «staatsbürgerlichen Unterricht» her darauf vorbereitet, anders zu antworten als eben ungefähr so?

Wer die Demokratie als «Selbstregierung des Volkes» verstehen will, setzt aber das Volk als gegebenes handlungsfähiges Subjekt voraus, das den «obersten staatlichen Willen» trägt. Wenn das Volk sich selbst regieren soll, so muß man es sich personifiziert denken, als eine «Überperson», der man nach dem Bilde einer natürlichen Person einen Willen zuschreibt und neben diesem oft auch Einsichten und bestimmte Eigenschaften: gute oder bedenkliche, je nach der mehr optimistischen oder pessimistischen Grundstimmung, von der man ausgeht. Wie sehr namentlich im 19. Jahrhundert die Idee der Demokratie am Bilde eines subjekthaften, handlungs- und willensfähigen Subjektes orientiert war, zeigt die Sprache jener Zeit mit aller Deutlichkeit. Für ein solches anthropomorphistisches Denken gibt es auch in unseren sprachlichen Gepflogenheiten viele Beispiele. Wir hören etwa in politischen Auseinandersetzungen um Sachfragen, daß «das Volk» dieses oder jenes wolle, bzw. nicht wolle; in der Besprechung von Abstimmungsergebnissen ist etwa vom gut- oder schlechtgelaunten Souverän die Rede. Recht oft kommt es vor, daß auch Politiker ihre Forderungen damit begründen, das Volk wolle es so. Das klingt freilich volkstümlich und gibt ein gewichtiges Argument; es erspart auch die Anstrengung, die Sache anders und rationaler zu begründen. Die anthropomorphistische Betrachtungsweise zeigt sich aber mitunter auch noch deutlicher: In der Botschaft des schweizerischen Bundesrates zur Gesetzesinitiative vom 6. März 1906 hieß es: «Der Volkskörper kann politisch nur dann gesund bleiben, wenn er Leben und Bewegung behält. Ein Übermaß von Bewegung ist deshalb nicht zu befürchten»[50]. Läßt sich hier die bildhafte Vorstellung nicht mit Händen greifen? Turnen erhält den menschlichen Körper beweglich und jung. Deshalb muß

---

[50] BBl. 1906, Bd. 3, S. 4.

auch dem Volkskörper durch reichlich bemessene Volksrechte Raum zu Lebenskraft erhaltender Bewegung verschafft werden. Ein Übermaß kann es nicht geben, je mehr Bewegung, desto gesünder!

Das Verständnis der Demokratie als Selbstregierung des Volkes kehrt nun aber auch in der Staatslehre wieder. Nach einer alten Auffassung beantwortet die Staatsformenlehre die Frage nach dem regierenden Subjekt. Ist es einer, der «herrscht», sind es wenige, oder sind es alle, wenigstens viele? Je nach der Antwort, die in bezug auf einen bestimmten Staat zu geben ist, liegt eine Monarchie, eine Aristokratie oder eine Demokratie vor. Alle Staatsformen werden so von einem regierenden Subjekt her verstanden, das die – immer irgendwie als eine gegebene Größe vorausgesetzte – Staats- und Regierungsgewalt «ergriffen» hat und in seinem Namen ausübt, oder doch durch gebundene Mandatare in seinem Namen ausüben läßt.

Eine Staatslehre, die die Demokratie als Selbstregierung des Volkes versteht, wird wohl immer mit dem sogenannten «Identitätsprinzip» argumentieren. Demokratische Selbstregierung des Volkes heißt danach, daß in der Demokratie «Regierende und Regierte identisch» sind, zusammenfallen, wenigstens der Tendenz der demokratischen Staatsform nach, die den Sinn hat, die Wirklichkeit dem Ideal der Identität von Regierenden und Regierten möglichst anzunähern. Von Identität ist aber auch hinsichtlich der Interessen die Rede: die Interessen der Regierenden sollen mit denjenigen der Regierten identisch sein, und auch diese Interessensidentität soll die Demokratie von anderen Staatsformen unterscheiden.

Wo Demokratie als «Selbstregierung des Volkes», «identitär» verstanden wird, gilt im Grunde überall die reine oder unmittelbare Demokratie als der Idealtypus, an dem sich die Demokratie schlechthin zu orientieren und zu legitimieren hat. «Demokratische Regierungsformen» sind dann verschiedene, mehr oder weniger geglückte, je nach den gegebenen Voraussetzungen auch zum vornherein

mehr oder weniger erfolgreich durchführbare Versuche zu einer Annäherung an die (identitär gemeinte) «Idee der Demokratie».

Wo neuere Autoren an die ältere Staatsformenlehre anknüpfen, insbesondere an diejenige der Antike, aber auch etwa ROUSSEAUS, tritt zuweilen ein eigenartiges Mißverständnis zutage, indem die Darlegungen der älteren Autoren über die «Demokratie» auch auf den demokratischen Staat der Gegenwart bezogen werden, ohne zu berücksichtigen, daß der ältere Verstand der Demokratie viel enger ist als der neuere. «Demokratie» ist heute zum Inbegriff der guten Staatsform geworden. Als Demokratie wird bei den Autoren der Antike und bei ROUSSEAU indessen allein der Staat der sich in der Bürgerversammlung selber regierenden Volksgemeinde bezeichnet. Die demokratischen Regierungsformen der Gegenwart tragen im Sinne der älteren Terminologie ausnahmslos auch «monarchische» und «aristokratische» Züge und sind samt und sonders «gemischte Verfassungen». Allerdings könnte es sich als fruchtbar erweisen, wiederum an die ältere Staatsformenlehre und die Fülle der in ihr enthaltenen Einsichten anzuknüpfen. Nur müßte man dabei beachten, daß es in erster Linie der Begriff der *civitas* oder *res publica* (bei ROUSSEAU: République) ist, der Begriff des «rechtsstaatlichen Gemeinwesens»[51], von dem aus heute – aktualisierend – weiterzudenken ist, und nicht der viel engere Begriff der Demokratie im Sinne der alten Staatslehre. Wird das außer acht gelassen, so kann die alte Staatsformenlehre weder verstanden werden, noch gibt sie etwas für die uns heute angehenden Fragen her.

Gerade auch in der Schweiz hat sich übrigens die ältere Terminologie bis weit ins 19. Jahrhundert hinein erhalten. Während der Epoche der Regeneration wurde nicht etwa die «Demokratie», sondern eine «Repräsentativverfassung» postuliert, die nicht als eine Spielart der «Demokratie», sondern als eine Alternative zu ihr galt[52]. Noch in Art. 6 lit. b BV werden Demokratie und Repräsentation als verschiedene Abarten der republikanischen Staatsform vorausgesetzt.

---

[51] Zu einer Rechtsstaatstheorie als Theorie des Gemeinwesens und nicht bloß defensiv zu beschränkenden «Staatswesens» R. BÄUMLIN, Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke ZbJV 1965, S. 81 ff.

[52] Vgl. etwa THOMAS BORNHAUSER, Über die Verbesserung der thurgauischen Staatsverfassung, 1830, S. 7.

ZACCARIA GIACOMETTI wollte in einem 1937 erschienenen Aufsatz[53] lediglich die Referendumsdemokratie – die optimale Annäherung an die «direkt-demokratische» Selbstregierung des Volkes – als «echte Demokratie» gelten lassen, während ihm die «repräsentative Demokratie» als eine bloß «fiktive Demokratie» erschien. Dieses Urteil stand unter dem Eindruck des Notrechts, wie es zu Beginn des 1. Weltkrieges eingesetzt hatte, eines Notrechts, das in der wissenschaftlichen und in der politischen Diskussion allerdings unzureichend bewältigt geblieben war, und ist insofern verständlich. Ganz an der Vorstellung einer Selbstregierung des demokratischen Volkes orientiert ist nun aber neuerdings auch etwa die Lehre von den demokratischen Regierungsformen, wie sie von MAX IMBODEN entwickelt wird. An die Stelle der – ähnlich wie bei GIACOMETTI negativ bewerteten «repräsentativen» Demokratie – soll die «reale Demokratie», der «Typus der wirklichen Volksherrschaft» treten. In drei Gestaltungsmöglichkeiten lasse sich diese heute verwirklichen, denen allen der Sinn gemeinsam sei, «das Wort ‚alle Staatsgewalt geht vom Volke aus' zur institutionellen Wirklichkeit werden zu lassen». In der «genossenschaftlichen Demokratie» herrsche der «Demos» – das auch bei IMBODEN zum handlungsfähigen Subjekt personifizierte Volk –, indem er sich des Rates «eines kleinen Kreises auserlesener Bürger» (der Volksvertretung) bediene[54] und im Referendum über deren Vorschläge entscheide. In der Demokratie durch Gruppenkonkurrenz entscheide das Volk im Wahlakt, in welchem es sich für eine bestimmte Partei und deren Programm ausspreche. So werde hier, wie IMBODEN im Anschluß an GERHARD LEIBHOLZ dartut, die Konkurrenz der Parteien zum «Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat»[55]. In der «plebiszitären Demokratie» schließlich – sie stelle freilich einen «Grenzfall der Gesamt-

[53] Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, Festgabe für F. Fleiner, S. 46.

[54] Die politischen Systeme, Basel 1962, S. 34 f.

[55] a. a. O. S. 38 ff.

herrschaft» dar – akklamiere das Volk seinem Herrscher. Es beantworte hier allerdings weniger eine Sach- als eine Vertrauensfrage[56].

Die Glaubwürdigkeit einer Lehre vom demokratischen Volk als identitäre Gemeinschaft und handlungsfähiges Subjekt wird jedoch von der Wirklichkeit her in Frage gestellt. Von diesen Schwierigkeiten soll noch die Rede sein. Vorweg sei hier aber noch ein Versuch erwähnt, sie zu überwinden. Er findet sich in der Unterscheidung zwischen dem wirklichen, realen Volk, wie es ist, einerseits, und dem «wahren» oder hypothetischen Volk andererseits. Dieses ist nach dieser Lehre gewissermaßen das «bessere Selbst» des wirklichen Volkes. In ihm wird zwar die Identität des Volkes nicht einfach als schon gegeben vorgestellt. Sie erscheint aber als das Ziel, zu dem das «empirische», wirkliche Volk hingeführt werden soll – hingeführt insbesondere durch seine «Repräsentanten», die für den «wahren» Volkswillen als dessen Interpreten eintreten[57]. Der totalitäre Zug, der einer solchen Sicht innewohnt, läßt sich nicht übersehen. Und soweit sich eine Kritik der «repräsentativen» Demokratie gegen eine so verstandene Demokratie richtet, kann man ihr nur zustimmen.

Die Auffassung der Demokratie als «Selbstregierung des Volkes» präjudiziert die Vorstellung über die richtige Ausgestaltung der staatlichen Institutionen in einer bestimmten Richtung. Das gilt einmal in bezug auf die direktdemokratischen Institutionen. Soll Demokratie «Selbstregierung des Volkes» bedeuten, dann hält man es für «folgerichtig», einen möglichst weitgehenden Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen zu postulieren. Es ergibt sich dies schon als «logische» Konsequenz des Modells der

---

[56] a. a. O. S. 42 ff.

[57] G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, 2. Aufl. Berlin 1960, S. 44 ff.

E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, H. 219/20, Tübingen 1958, S. 5 ff.

Demokratie, das man zugrundegelegt hat. So wird man, wo sie nicht schon gegeben ist, etwa die Volksinitiative als folgerichtige Ergänzung des Referendums vertreten. In diesem Sinne hat im letzten Jahrhundert (es könnte auch gestern gewesen sein) ein schweizerischer Politiker erklärt, die Initiative sei ein positives Recht, mit dem das Volk gleichsam in den Rat hineintrete und sage, was es wolle. «Das sollen wir ihm gestatten, denn in seiner Gesamtheit ist es praktischer als wir (sc. die Abgeordneten) und weiß besser, wo der Schuh es drückt, als wir.»[58]

Die Vorstellung von der «demokratischen Selbstregierung des Volkes» ist nicht allein auf die Gesetzgebung bezogen worden. So hat etwa Fritz Fleiner die Auffassung vertreten, die «Fähigkeit zur Abstimmung über Gesetze, wie sie im Referendum und in der Volksabstimmung Gestalt gewonnen» habe, «schließe von selbst die Befähigung zur Besorgung öffentlicher Verwaltungsgeschäfte in sich», und so gehe auch die Selbstverwaltung «in dem umfassenderen Begriff der demokratischen Selbstregierung auf»[59].

In welcher Beziehung steht die Idee der Demokratie als Selbstregierung des Volkes zu derjenigen der Gewaltenteilung? Das skizzierte Modell der Demokratie ist zum vornherein gewaltenmonistisch: die sich selber regierende Bürgerversammlung vereinigt letztlich alle öffentlichen Funktionen in sich selber. So wird noch heute, namentlich in den Gemeinden, oft zuwenig zwischen rechtssetzenden und Vollziehungsfunktionen unterschieden, weil das Volk als prinzipiell allzuständig angesehen wird.

Sind aber gesetzgeberische und Verwaltungsfunktionen begrifflich unterschieden und verschiedenen Staatsorganen zugeteilt, der Legislative einerseits und Regierung und Ver-

---

[58] Bulletin der Verhandlungen der Schweiz. Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung, Nationalrat, 1872, S. 130.

[59] Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie, Ausgewählte Schriften und Reden, 1941, S. 147.

waltung andererseits, so ergibt sich die Tendenz, Regierung und Verwaltung der Legislative als der «Volksvertretung» eindeutig nachzuordnen. Die «Volksvertretung» wird dabei als das dem Volke «näherstehende» Organ angesehen. Findet bei der Gesetzgebung ein Referendum statt, ist die «Volksvertretung» überdies das Organ, bei dessen Erlassen das Volk mitgewirkt hat.

Besonders konsequent wird die Lehre von der Nachordnung der Regierung und Verwaltung dann vertreten, wenn man diese auf die Funktion einer bloßen nachträglichen Vollziehung im Sinne einer rein logischen Subsumtion der Entscheidungen des Gesetzgebers beschränken will, wobei freilich das Gesetz als vollständig und abschließend vorausgesetzt werden muß. Dann werden Regierung und Verwaltung zu bloßen Willensvollstreckern. Eine solche Auffassung des Verhältnisses von Legislative und Exekutive entspricht gewissen zur Zeit der Französischen Revolution[60] vertretenen Theorien. Von anderen Voraussetzungen her ergibt sie sich neuerdings auch innerhalb einer Staatsrechtstheorie, die von der Reinen Rechtslehre und deren «Stufentheorie» herkommt[61]. Sie entspricht indessen – wie noch näher zu zeigen bleibt – nicht auch den schweizerischen Überzeugungen und Lehren, die im 19. Jahrhundert die Ausgestaltung unserer politischen Institutionen bestimmt haben.

Die Lehre von der demokratischen Selbstregierung des Volkes geht von einer doppelten Fiktion aus, indem sie das Volk als vorgegebenes handlungsfähiges Subjekt voraussetzt oder zu einem solchen machen will (Aufrichtung einer «realen» Demokratie als Zukunftsprogramm) und indem sie von der Idee des in sich selber identischen Volkes ausgeht. Das Volk ist keine vorgegebene Einheit, nicht eine Gemein-

---

[60] Etwa von Condorcet, vgl. Ed. His, Geschichte des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 1, 1920, S. 187f., und das Zitat bei Esmein, Eléments du droit constitutionnel, Paris 1927, Bd. 1, S. 504.

[61] Vgl. etwa Z. Giacometti, Gewaltentrennung u. Verwaltungsrechtspflege, in: Festschrift für H. Fritzsche, 1952, S. 13.

schaft der Gleichartigen[62], weder nach dem Wissen und Können, noch nach den Anschauungen und Interessen der Einzelnen. Die Identitätstheorie der Demokratie ist nun aber nicht bloß unrealistisch, nicht wirklichkeitskonform, sondern auch deswegen bedenklich und gefährlich, weil sie in die Richtung eines wenigstens der Konsequenz nach totalitären Denkens weist. Zum mindesten ist ein identitäres Verständnis der Demokratie auch dann, wenn man diese Konsequenz entschieden nicht will, dem Totalitären gegenüber nicht hinreichend abgesichert, indem das Grundmodell der so verstandenen Demokratie mit demjenigen des totalitären Staates übereinstimmt, wie sehr man ihm immer eine andere Bedeutung zusprechen möchte, als sie hier gemeint ist. Identität würde die absolute Lösung der Probleme unter definitiver Bewältigung der bisherigen Gegensätze bedeuten, den Zustand, in welchem es keinen Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Interesse und den verschiedenen privaten Interessen untereinander mehr gäbe, die «Gemeinschaft» der einander sozusagen «wortlos» Verstehenden, in eine «vollendete Bewußtheit» aufgestiegener «wahrhaft autonom» und «wissend» oder «individuiert» gewordener Menschen.

Das identitäre Modell entstammt der schwärmerischen Idee einer «absoluten Gemeinschaft», wie sie von radikalisierten religiösen und sozialkritischen Bewegungen der verschiedenen Epochen vertreten worden ist. Es entspricht einer menschlichen Sehnsucht nach definitiver Lösung der Probleme, auch der Sehnsucht danach, in Ruhe gelassen zu werden. Dieser Zustand wird entweder durch Verdrängung oder Übertünchung der Wirklichkeit scheinbar geschaffen, oder soll durch Radikallösungen herbeigeführt werden. Es ist darum nicht zufällig, daß heute insbesondere auch die marxistische Staatslehre die «wahre Demokratie» zu erstre-

---

[62] So etwa Carl Schmitt, z. B. in: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München und Leipzig, 2. Aufl. 1926, S. 13f.

ben behauptet, die, wie schon bei KARL MARX selber, mit der «klassenlosen Gesellschaft» (sc. der identitären Gesellschaft) zusammenfällt.

J. J. ROUSSEAU hat die Demokratie – die er identitär und gewaltenmonistisch verstand – als Staatsform bezeichnet, die allenfalls für Götter tauge, nicht aber für die Menschen, wie sie seien. Das ist zuweilen so verstanden worden, daß ROUSSEAU die Demokratie als Ideal hinstelle, mit diesem Satz aber zugleich andeute, daß sie nie voll verwirklicht werden könne. Dabei wird freilich übersehen, daß der Begriff der Demokratie bei ROUSSEAU – wie oben ausgeführt wurde – einen viel engeren Sinn hat als nach dem heutigen Sprachgebrauch. Die Skepsis ROUSSEAUS gegenüber der «Demokratie», wie er sie verstand, ist als besonnene Distanzierung gegenüber absoluten, der Tendenz nach chiliastischen Bildern zu würdigen.

Besonders handgreiflich ist der Zusammenhang zwischen identitär verstandener «Demokratie» und totalitärem Denken aber auch etwa bei CARL SCHMITT sichtbar geworden, bei welchem der Zustand der Identität im Unterschied zum Marxismus weniger als ein in die Zukunft hinein zu verfolgendes Programm denn als irrational vorhandene Gegebenheit, Faktizität verstanden wird, die es durch Ausscheidung des Andersartigen, Fremden, im schonungslosen Kampf zwischen Freund und Feind zu schützen gelte. Von da aus erklärt sich auch der von CARL SCHMITT und anderen Autoren der Zeit der Weimarer Republik angenommene Gegensatz von Demokratie und Parlamentarismus. In der identitär verstandenen Demokratie ist die «Einmütigkeit... entweder vorhanden oder nicht vorhanden, und zwar... naturhaft vorhanden». Das Parlament, in dem Gegensätze verarbeitet und unter Ausarbeitung von Kompromissen ausgeglichen werden, erscheint demgegenüber als «künstliche Maschine». Dafür können dann «diktatorische und zäsaristische Methoden nicht nur von der *acclamatio* des Volkes getragen, sondern auch unmittelbare Äußerung demokratischer Substanz und Kraft sein»[63].

---

[63] Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. 1926, München und Leipzig, S. 20, 22f. Vgl. dazu etwa HASSO

Auch heutige Parlamentskritik hat Anlaß, sich sorgfältig daraufhin zu prüfen, ob sie nicht mit der gebotenen kritischen Analyse der Parlamentswirklichkeit unversehens eben dieselben bedenklichen Voraussetzungen verbinde, die sich bei CARL SCHMITT aber auch etwa im Marxismus[64] feststellen lassen. So muß sie sich z. B. fragen, ob sie bei ihrer Kritik des parlamentarischen «Geredes» und «Kompromisse-Machens» nicht insgeheim davon ausgehe, ein wirklich befriedigender Zustand könne nur auf – wie immer im Einzelnen begründeter – «Einigkeit» beruhen, die sich aus der Erkenntnis der «richtigen Lösung» ergebe, der gegenüber Interessenpluralismus und Kompromiß nur als Verfallserscheinung gewürdigt werden könnten. Zugleich kann sich moderne Parlamentskritik nicht sorgfältig genug von einer Auffassung distanzieren, die unter Abwertung des pluralistischen Parlaments das Heil einseitig bei der Exekutive sucht. Namentlich für einen Teil der deutschen Staatslehre gibt es hier immer noch ein Kapitel «unbewältigter Gegenwart».

3.3 *Zwischenüberlegung: «Selbstregierung des Volkes» als demokratisches Modell und die gegenwärtige Diskussion institutioneller Reformen*

Entspricht der Idee der «demokratischen Selbstregierung des Volkes» auch eine soziale Wirklichkeit? Wer möchte wagen, das vorbehaltslos zu bejahen! An der Idee der «Selbstregierung des Volkes» gemessen ist uns die demokratische Wirklichkeit vielmehr zunehmend fragwürdig geworden. Man spricht nachgerade von einem «helvetischen Malaise», vom «Unbehagen im Kleinstaat». Es ist von den «Fiktionen» die Rede, in denen wir stecken, von der Notwendigkeit einer grundlegenden neuen Standortsbestimmung und grundsätzlicher Reform. Da wird einmal die Krise der direktdemokratischen Institutionen in ihrer Wirklichkeit erörtert, dabei freilich auch unterschiedlich erklärt und beurteilt. Die Idee des sich selber regierenden demokratischen Staatsvolkes verliert etwa angesichts einer weitverbreiteten

---

HOFMANN, Legitimität gegen Legalität, Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts, 1964, Politica Bd. 19, S. 96 ff.

[64] Vgl. etwa LENIN, Staat und Revolution, Bücherei des Marxismus-Leninismus Bd. 17, Berlin 1959, S. 48 ff.

Stimmrechtsabstinenz an Überzeugungskraft. Ist diese Stimmrechtsabstinenz aber auf eine Übermüdung des Stimmbürgers zufolge allzuhäufiger Abstimmungstermine zurückzuführen, oder wurzelt sie eher in der zunehmenden Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der Fragen politischer Entscheidung in der Gegenwartsdemokratie? Ist die Stimmrechtsabstinenz – nochmals anders – am Ende daraus zu erklären, daß die Vorbereitung der Volksabstimmung durch die Behörden dem Volke zu wenig Alternativen, also zu wenig Raum für «echte Entscheidungen» öffnet? Wäre, wenn das zuträfe, durch eine Veränderung der Art der Vorbereitung von Abstimmungsvorlagen und durch eine verfassungsrechtliche Reform der direktdemokratischen Institutionen (etwa durch Einführung der Gesetzesinitiative auch im Bunde) Abhilfe zu schaffen?

Krisenhafte Phänomene werden aber auch hinsichtlich der obersten Behörden der modernen Demokratie festgestellt. Insbesondere sprechen wir von einer Krise des Parlaments im Gegenwartsstaat, von einer Entartung des Arbeitsstils der Volksvertretung, von ihrer zunehmenden «Entmachtung» gegenüber Regierung und Verwaltung, die das Gepräge auch der heutigen Demokratie mehr und mehr bestimmten. Aus dem offenen parlamentarischen Gespräch, in dem vorurteilslos das allgemein Beste gesucht worden sei, sei mehr und mehr eine wechselseitige Verrechnung bloßer Gruppeninteressen geworden. Die wirklichen Entscheidungen hätten sich zunehmend in die unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagenden Kommissionen verlagert. In der Ausweitung des Verordnungsrechts, vor allem aber auch im Einfluß von Regierung und Verwaltung sowie «extrakonstitutioneller Mächte» auf die Gesetzgebung in deren Vorbereitungsverfahren zeige sich, daß die Volksvertretung auch als gesetzgeberisches Organ immer weniger dem Bilde entspreche, nach welchem sie geschaffen worden sei.

Die gegenwärtige Lage erheischt sorgfältige Analysen und auch die Bereitschaft zu Reformen, wo sie sich als nötig erweisen. Wir müssen die Gefahren erkennen, die mit unserer

schweizerischen Neigung, Probleme mit dem Mantel der Fraglosigkeit zu überdecken, verbunden sind.

Andererseits ist es aber auch nötig, vermehrt eine Atmosphäre des ruhigen, besonnenen Fragens zu schaffen. Dazu gehört vor allem auch, daß wir uns die Ziele überlegen, um die es gehen kann, wozu nicht zuletzt eine kritische Neubesinnung auf unsere Modellvorstellungen von der Demokratie gehört. Hier ist insbesondere auch die Staats- und Staatsrechtslehre gefordert. Sie kann zwar die Verantwortung für institutionelle Reformen nicht alleine übernehmen. Wollte sie das doch meinen, würde sie ihr Amt in sonderbarer Weise überschätzen. Ihr obliegt es aber u.a., unsere juristischen und politischen Denkformen und Denkmodelle kritisch zu überprüfen und – wo sich der überlieferte Bestand als unzureichend erweist – neue Wege zu bahnen. Auch das ist freilich eine durchaus praktische Aufgabe. Denn problematische Denkmodelle präjudizieren schon problematische Fragestellungen. Und wie wollten wir in der Bewältigung unserer praktischen Probleme des Staatsrechts und der Staatspolitik weiter kommen, wenn schon unsere Fragestellungen und Zielsetzungen problematisch wären? Staats- und Staatsrechtslehre sind nicht allein verantwortlich für Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. Sie sind aber verantwortlich für die Denkformen, die sie anbieten. Dieser Aufgabe könnten sie sich in verschiedener Weise entschlagen, oder sie doch nicht hinreichend ernst nehmen. Eine Staats- und Staatsrechtslehre, deren Denkformen die Wirklichkeit des Gegenwartsstaates nur noch im Zeichen des Niedergangs und Zerfalls erscheinen läßt, entzieht sich der Verantwortung für ihren Staat ebenso, wie eine Theorie, die von den radikalen, in der Zukunft aufzurichtenden Lösungen her denkt. Resignation und perfektionistischer Neuerungswille sind in ihren Wirkungen nicht allzuweit voneinander entfernt. Besonders kritisch müssen sich Staats- und Staatsrechtslehre heute auch fragen, was sie mit dem Modell einer «realen Volksherrschaft» einer «wirklich gewordenen», bzw. «wirklich werdenden» demokratischen «Selbstregierung des Volkes» an-

bieten. Allerdings geht es heute gerade auch bei uns darum, allerhand Fiktionen unter die Lupe der Kritik zu nehmen. Doch sehen wir zu, daß wir den Zustand der Fiktionen nicht in der Weise bestätigen, daß schon unser Modell der Demokratie die maximale Fiktion enthält! Sehen wir zu, daß die «Problematik», von der wir sprechen, nicht auch durch unsere Denkformen mitverursacht werde! Könnte es doch eine Art, von «Problematik» zu reden, geben, die das Unbehagen geradezu verschärfen, oder, als ein prinzipielles, gar hervorrufen würde.

3.4 *Demokratie als verantwortliche Regierung – Gewaltenteilung*

3.4.1 *Demokratie: Pluralismus, Diskussion, Kompromiß und verantwortliches Amt*

Demokratie ist also nicht Selbstregierung des Volkes, keine Identität von Regierenden und Regierten. Wäre dies der einzig mögliche Begriff der Demokratie, so müßten wir angesichts der in dieser Staatsform enthaltenen Fiktionen und der Gefahren, die dem bloßen Versuch, sie zu verwirklichen, innewohnen, entweder resignieren oder uns schleunigst um eine andere Staatsform bemühen. Aber man kann die Demokratie auch, und soll sie, ganz anders verstehen. Schon der Ausgangspunkt ist abzulehnen, wonach die Staatsformenlehre die Frage nach dem regierenden Subjekt beantworte. Im Staat, dessen Aufgabe es ist, das Zusammenleben von Menschen in der Zeit zu ermöglichen und zu ordnen, kann Regieren nicht eine Funktion sein, die an einem Punkte statisch zu fixieren wäre, auch abgesehen davon, daß das Volk eine viel zu uneinheitliche, dynamische und vielgestaltige Größe wäre, um als Subjekt und Träger dieser Aufgabe in Frage zu kommen. Regieren ist vielmehr ein Prozeß, weshalb die Angelsachsen mit Recht vom «governmental process»[65] reden; und die Staatsformen

[65] Vgl. z. B. David B. Truman, The Governmental Process, New York, 1951.

können nicht anders verstanden werden, denn als verschiedene Ordnungen oder Verfahrensweisen dieses Prozesses. Wie geht dieser Prozeß vor sich, wer ist an ihm in welcher Weise beteiligt? Nur so kann vernünftigerweise gefragt werden, nicht: Wer hat die oberste Entscheidung? oder gar: «Wer entscheidet im Ausnahmezustand?», wie CARL SCHMITT die Frage nach der Souveränität formuliert hat[66]. Wer so fragt, ist in einem dezisionistischen Denken verhaftet, in dem über der Notwendigkeit, Entscheidungen zu treffen, die Aufgabe des Staates und die Art des Zustandekommens dieser Entscheidungen vergessen wird. Der Staat wird dann zu einem statischen Apparat, in dem sich letztlich nichts anderes mehr verkörpert als Macht. Das Verständnis des Regierens als Prozeß dagegen geht aus von der Aufgabe des Staates in der Zeit, eben davon, daß der Staat menschliches Zusammenleben ermöglichen und ordnen soll. Im Dienste der fortlaufenden Bewältigung dieser Aufgabe gibt es nun freilich auch Entscheidungen zu treffen. Aber diese Entscheidungen sind nicht Selbstzweck, sie werden durch die Aufgabe bestimmt und sollen möglichst gerecht herauskommen. Daher gilt es, den Regierungsprozeß zu gliedern, und verschiedene Teilaufgaben aus der einen Gesamtaufgabe auszusondern. Und je nach der Art, wie dies geschieht, bestimmt sich die Staats- oder besser: Regierungsform, als Antwort auf eine so gestellte Frage. In ihr muß der Staatsbegriff als normativer Begriff, der von der staatlichen Aufgabe her bestimmt ist, bereits vorausgesetzt werden[67].

Wie sollen wir denn die Demokratie verstehen? Zweifellos als einen Staat, in dem das Volk, nicht als gegebene Einheit oder Überperson, wohl aber als die heterogene Gesamtheit der Bürger, am Regierungsprozeß irgendwie beteiligt ist oder doch die Möglichkeit hat, sich zu beteiligen.

---

[66] Politische Theologie, München und Leipzig 1922, S. 9.

[67] Vgl. R. BÄUMLIN, Der schweiz. Rechtsstaatsgedanke, ZbJV Bd. 101, 1965, S. 81 ff.

Aber es ist unmöglich, daß auch das so verstandene Volk, sei es in der versammelten Bürgergemeinde, sei es durch Urnenabstimmung alle Teilaufgaben selbst übernimmt. Deshalb wären unsere Demokratien im Sinne der antiken Terminologie, wie gesagt, «gemischte Staatsformen». Im Sinne eines modernen Verständnisses erschöpft sich aber das Demokratische keineswegs in den Verfahrensteilen, in deden das Volk, oder besser gesagt: die Stimmbürgerschaft, zur direkten Mitarbeit aufgerufen ist. Als demokratisch erscheint vielmehr ein Regierungsprozeß, in dem dem heterogenen Charakter des Volkes, der Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit seiner Meinungen und Interessen optimal Rechnung getragen wird (womit also gerade das Gegenteil der Identität zum Ausgangspunkt gemacht wird), und in dem die notwendigen Entscheidungen nicht dezisionistisch, von isolierten Einzelnen, getroffen werden, sondern sich aus dem Gespräch und der Auseinandersetzung der verschiedenen Meinungen und Interessen als Resultat eines Ausgleichs und steter Einigungsbemühung ergeben.

Demokratie ist also «government by discussion». Aber Diskussion darf hier nicht in jenem naiven Sinne mißverstanden werden, in dem allzu Vernunftgläubige sie etwa aufgefaßt haben: als ein Gespräch, in dem das bessere Argument sich notwendigerweise durchsetzt, so daß am Schlusse die absolut richtige Lösung herauskommen muß. Wer im Bereich des Menschlichen absolute Lösungen nicht erwartet, muß sich von vornherein mit einem relativ Richtigen begnügen. Deshalb gehört zur Demokratie notwendigerweise auch der bei uns so oft verschrieene Kompromiß[68], was den Angelsachsen seit jeher als so selbstverständlich erschienen ist, daß man hier die Demokratie wesentlich vom Kompromiß her verstanden hat[69]. Freilich ist damit nicht der

[68] Vgl. dazu R. Marcic, Die Koalitionsdemokratie, Schriftenreihe der juristischen Studienreihe Karlsruhe H. 71/72, S. 8ff. und die dort zit. weitere Literatur.

[69] Hier ist etwa auf die Bedeutung des Kompromisses im Denken

Kompromiß im Sinne einer «voreiligen Versöhnung» gemeint, der die Frage nach dem Richtigen überflüssig macht, der Kompromiß, wie er in unserer politischen Praxis nur zu oft vorkommt, der sich damit begnügt, alle zufriedenzustellen, indem er jedem etwas gibt. Vielmehr geht es um den bewußten und kritischen Kompromiß als Ergebnis eines kritischen Gesprächs, einer offenen Auseinandersetzung, der sich dadurch rechtfertigt, daß auch beim redlichsten Bemühen die Dinge nie rein aufgehen und daß man auch den Mut aufbringen muß, sich das gegenseitig einzugestehen.

In diesem Zusammenhang ist vielleicht noch ein Wort angebracht über die in der Schweiz mitunter erhobene Forderung nach mehr Alternativen[70]. Diese Forderung kann dezisionistischem Denken entspringen, zumal wenn dem Volk Alternativen vorgelegt werden sollen, in der Hoffnung, durch die so ermöglichte «echte Entscheidung» dem Idealbild einer Regierung durch das Volk näher zu kommen. Der Mehrheitsentscheid wird dann als der Kern des Demokratischen angesehen, womit die Demokratie wiederum von einem handelnden Subjekt, einer Überperson her interpretiert wird. In einem realistischen Verständnis der Demokratie kann indessen dem Mehrheitsentscheid niemals diese absolute Bedeutung beigemessen werden. Er erscheint hier bloß als ein Verfahren, um zu einem Schluß zu kommen, und kann nicht das Gespräch und die Auseinandersetzung ersetzen, die ihm vorangegangen sein müssen. Daher kann etwa die Institution des Referendums nicht als ein Mittel angesehen werden, dem Willen des Volkes zur Herrschaft zu verhelfen, sondern bloß als Mittel einer groben Kontrolle über Vorlagen, in denen der demokratische Ausgleich bereits enthalten sein muß: ihr Zweck kann nur sein, die Einführung

---

Benjamin Franklins hinzuweisen. Vgl. E. Baumgarten, B.F., Frankfurt 1963, S. 213ff. und speziell die «Kompromiß-Rede» Franklins im Verfassungskonvent von Philadelphia, zit. ebenda, S. 86ff.

[70] Max Imboden, Helvetisches Malaise, Zürich 1964, S. 22.

dessen zu verhindern, was sich von der Überzeugung der Mehrheit allzuweit entfernt, nicht aber, den positiven Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen[71].

Allerdings gehört freilich die Alternative zur Demokratie, aber nicht um der Entscheidung eines in sich einigen Volkes willen, sondern gerade als Ausdruck der Mannigfaltigkeit der Standpunkte, von denen das demokratische Gespräch seinen Ausgang nimmt. So ist etwa eine «Wahl» ohne – zumindest mögliche – Alternative keine demokratische Wahl mehr. Ferner müssen Alternativen im Stadium der Vorbereitung von Beschlüssen klar zutage treten, weil der demokratische Kompromiß, wie wir sahen, kein «voreiliger» sein soll; er darf nicht bereits getroffen sein, bevor das Gespräch beginnt. Wenn zu einer Vorlage bereits der erste Entwurf vor allen zu erwartenden politischen Widerständen zurückweichen will, wie es nur zu oft geschieht, wird am Ende kaum etwas Rechtes herausschauen. Der Kompromiß muß das Endergebnis eines Gesprächs sein, zu dem jeder mit dem Vorschlag angetreten ist, der ihm der beste schien.

Demokratie ist aber nicht nur «government by discussion», die den redlich errungenen Kompromiß bejahen muß, sondern, von einem andern Aspekt aus gesehen, auch «responsible government», verantwortliche Regierung. Der Regierungsprozeß soll ein gegliederter sein; die Gesamtaufgabe des Staates muß in verschiedene Teilaufgaben zerlegt werden, die verschiedenen Instanzen zugewiesen sind. Damit erhalten diese aber nicht einen fest umgrenzten Raum, eine «Willenssphäre», innerhalb deren sie als isolierte Einzelne zu handeln oder wiederum: zu dezidieren hätten. Sie haben vielmehr verantwortlich ihre Aufgabe im Regierungsprozeß wahrzunehmen, und das heißt, als Glieder der staatlichen Gemeinschaft, dieser gegenüber zu Red und Antwort verpflichtet. Deshalb gehört zur Demo-

---

[71] R. Bäumlin, a.a.O. S. 93; a.M. Max Imboden, Die polit. Systeme, Basel 1962, S. 34.

kratie auch, daß alle Entscheidungen begründet, d.h. nachprüfbar gemacht werden, daß sich das staatliche Handeln unter den Augen der Öffentlichkeit vollzieht und daß Verfahren bestehen, in denen die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden kann. Nicht das Volk soll durch Mehrheitsentscheid regieren; aber die am Regierungsprozeß in besonderer Funktion Beteiligten sollen dem Volk, d.h. hier, ihren Mitbürgern, der «öffentlichen Meinung» gegenüber, offen sein, ihre Handlungen rechtfertigen können und der Kritik zugänglich bleiben. Der Zusammenhang dieses Aspekts unseres Demokratieverständnisses mit dem Thema der Verwaltungskontrolle springt in die Augen: Es ist ein Mißverständnis, wenn man das Demokratische nur dadurch verwirklichen zu können glaubt, daß man dem Parlament als Stellvertretung des Volkes eine absolute Dominanz verschafft, seinen «Willen» (es hat einen einheitlichen Willen ebenso wenig wie das Volk) zum führenden macht. Dagegen ist es dringend notwendig, die Verantwortlichkeit derer, die die staatlichen Aufgaben zu erfüllen imstande sind, wirksam geltend zu machen und soweit möglich die Öffentlichkeit des staatlichen Handelns zu erhalten. Das ist der Zweck, dem unter anderem auch die Parlamentskontrolle dient.

3.4.2 *Demokratie und schweizerische Mehrparteienregierung*

Von dem hier erläuterten Verständnis der Demokratie her ergibt sich nun auch, weshalb die schweizerische Mehrparteienregierung als ein ernst zu nehmender Versuch ihrer Verwirklichung bejaht werden kann, obschon er sich von dem vorbildlich gewordenen englischen Modell des «government by discussion» oder «responsible government» wesentlich unterscheidet. Es ist kein Zufall, daß gerade ein Engländer, Christopher Hughes in seiner Studie über das schweizerische Parlament[72], zu einer im ganzen positiven Be-

[72] The Parliament of Switzerland, London 1962.

urteilung unseres Regierungssystems gelangt ist, obschon er sich dessen Schwächen durchaus nicht verschloß. Mit Recht hat er aber die in der Schweiz verbreiteten Auffassungen gelinde verspottet, die entweder den Interessenpluralismus und die Auseinandersetzung der Interessenorganisationen in der politischen Praxis perhorreszieren («Die Verbände regieren»), oder aber, ebenso unkritisch, die weitgehenden Entscheidungsbefugnisse des nach der Theorie regierenden Volkes als der demokratischen Weisheit letzten Schluß verherrlichen[73]. Ihm als Engländer lag die in diesen Auffassungen sich ausdrückende Ideologie fern. Dagegen trägt unsere «Allparteienregierung», in der die wesentlichen politischen Strömungen bereits auf Regierungsstufe zusammenzuarbeiten genötigt sind, einem Wesenszug der Demokratie Rechnung, der ihm vertraut war: dem Moment der Verständigung, des Ausgleichs, des Kompromisses. Dieses Moment hat auch etwa der große, englische Staatslehrer Harold Laski immer wieder betont[74].

Der positive Zug des schweizerischen Regierungssystems ist also die Betonung der Verständigung, Ausdruck der «Helvetia mediatrix». Die Stellung der Regierung wird freilich dadurch verstärkt, daß sie in sich Vertreter aller größeren Parteien vereinigt. Diesen Umstand, für sich genommen, kann jedoch nur derjenige bedauern, der dadurch die Herrschaft des Volkes oder der Volksvertretung bedroht sieht. Dagegen wird durch ihn die Notwendigkeit wirksamer Kontrolle erhöht. Zwischen dem Moment der Verständigung, des Kompromisses und dem Moment der Verantwortlichkeit besteht eine gewisse Dialektik, obschon beide Aspekte desselben demokratischen Grundverständnisses bilden. Der Neigung zum Kompromiß entspricht eine Neigung zur Vernachlässigung verfahrensmäßiger Sicherungen und Kontrollen, was sich in den Hindernissen zeigt, die sich in der Schweiz nicht nur dem Ausbau der Parlamentskontrolle,

---

[73] a. a. O. p. 162 ss.

[74] Vgl. z. B. A Grammar of Politics, 4. Aufl. 1963, S. 241 ff.

sondern auch etwa der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und institutionellen Reformen überhaupt entgegenstellen. In der Allparteienregierung droht eine wirksame Geltendmachung der Verantwortlichkeit zu kurz zu kommen, weil das Widerspiel der Parteien ihr nicht zu Hilfe kommt; umso mehr muß dieses durch das Widerspiel zwischen der Regierung und dem Parlament als Ganzem ersetzt werden.

3.4.3 *Gewaltenteilung als Komponente der Demokratie: Aufteilung und Zuordnung von Teilaufgaben*

In der Diskussion um den Ausbau der Verwaltungskontrolle stand, was die theoretischen Voraussetzungen betrifft, meist nicht so sehr das Verständnis der Demokratie, als vielmehr dasjenige des Grundsatzes der Gewaltenteilung im Vordergrund. Auch dieses ist aber abhängig vom vorausgesetzten Begriff der Demokratie. Die Vorstellung der «Selbstregierung des Volkes» ist ihrem Wesen nach gewaltenmonistisch oder jedenfalls mit einer Überordnung des Parlamentes als Stellvertretung des Volkes über die andern Gewalten zu verknüpft. Werner Kägi hat sodann gezeigt, wie sehr die landläufige Vorstellung der Gewaltenteilung belastet ist durch deren positivistische Interpretation, welche das Hauptgewicht auf die streng klassifikatorische Trennung der Funktionen Gesetzgebung, Ausführung und Justiz legte, und wie sehr damit die ursprüngliche Absicht verkannt wird, die bei Montesquieu (aber auch noch bei den Vätern der amerikanischen Verfassung) bestimmend war. Hier war nämlich durchaus nicht diese «Funktionen-Trennung» wesentlich, sondern eine «umfassende Ordnungsidee», in welcher Gewaltenteilung und Gewaltenverbindung «als Momente eines Ganzen gesehen werden, das die Verantwortung ... optimal zu aktualisieren sucht»[75]. Dabei geht es nicht so sehr darum, nach welchen

---

[75] Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewalten-

Kriterien, sondern daß überhaupt geteilt wird. Die Teilung muß sodann mit der Verbindung zusammen gesehen werden, und beides ist vom Zweck der Aktualisierung der Verantwortung in einer konkreten staatlichen Gemeinschaft her bestimmt. Deshalb erscheint bei MONTESQUIEU die klassische Dreiteilung Legislative, Exekutive und Justiz nicht als abstrakte Theorie und als allgemeines Rezept, sondern als Interpretation der englischen Verfassung.

Der Zusammenhang einer so verstandenen Gewaltenteilung mit Demokratie in dem Sinne, wie sie hier umschrieben worden ist, wird ohne weiteres deutlich. Wenn der Staat von seiner Aufgabe her begriffen wird und Regieren als gegliederter Prozeß, und wenn ferner nach der Idee der Demokratie das Gespräch ermöglicht und die Verantwortung geltend gemacht werden soll, so ergibt sich Gewaltenteilung als eine Ausscheidung von Teilaufgaben, die einander zugeordnet sind, und deren Zuweisung an verschiedene Instanzen, die gemeinsam im Dienste der einen staatlichen Gesamtaufgabe stehen. Der Trennung der Gewalten entspricht ihre gegenseitige Zuordnung als das Verbindende. Es ist wichtiger, daß es überhaupt eine Gliederung gibt, zumal um der Kontrolle willen, als wie sie im einzelnen ausgestaltet ist. Gewaltenteilung ist dann freilich nicht mehr ein Begriff, aus dem sich allgemeingültige Folgerungen ergeben; es ist vielmehr Sache des positiven Staatsrechts zu sagen, welchen Instanzen welche Teilaufgaben zuzuweisen sind. Von der Idee der Gewaltenteilung her ist höchstens zu überprüfen, ob deren Sinn, die Aktualisierung der Verantwortung, so gut wie möglich verwirklicht ist. Das positive Staatsrecht kann sich im übrigen nicht darauf beschränken, Kompetenzsphären auszugrenzen; es muß auch das Zusammenwirken regeln. Da alle Teilaufgaben im Dienste der einen Gesamtaufgabe stehen und dadurch verbunden sind, ist ferner eine strenge, klassifikatorische Tren-

---

teilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, 1961, S. 151 ff., Zitat nach S. 163.

nung der Gewalten nicht möglich. Die Funktionen überschneiden sich, und es gibt Lücken, die nur durch gemeinsame Verantwortung verschiedener Funktionsträger auszufüllen sind.

Die staatliche Wirklichkeit und das Verfassungsrecht, auch das schweizerische, haben jener strengen Dreiteilung, wie sie die landläufige Vorstellung der Gewaltenteilung sieht, ohnehin nie entsprochen. Man spricht daher oft von «Ausnahmen von der Gewaltenteilung». Damit wird aber wiederum jene klassifikatorische Funktionenlehre zugrunde gelegt, nach der die Gesetzgebung dem Parlament, die Exekutive der Regierung und die richterliche Gewalt der Justiz zukommt. Die Wirklichkeit widerspricht indessen diesem Schema nicht nur dadurch, daß sie «Ausnahmen» kennt. Eine Funktion wie etwa die Gesetzgebung vollzieht sich überhaupt nicht aus einer Kompetenz heraus, sei dies nun diejenige des Parlaments oder einer anderen Behörde. Gerade hier geht es um ein Zusammenwirken in einem gegliederten Prozeß. Daß auch bei der Gesetzgebung Teilaufgaben ausgeschieden und verschiedene Instanzen einander zugeordnet sind, ist für sie gerade sehr wesentlich[76].

Eine Unterscheidung und Abgrenzung von Funktionen ist freilich notwendig, wenn sie auch nicht in jenem strengen klassifikatorischen Sinne möglich ist, wie vielfach heute noch vorausgesetzt wird. Sie ist aber nicht nach formalen Kriterien vorzunehmen. So läßt sich etwa die Funktion der «gesetzgebenden» Organe nicht mit einem abstrakten Begriff fest abgrenzen. Eine Bestimmung dessen, was der einen oder andern Funktion zuzurechnen ist, ist vielmehr eine an das positive Staatsrecht gestellte Frage, die es – wie auch die Staatslehre – nur mit typologischen Merkmalen schaffen kann. Karl Löwenstein hat die klassische Dreiteilung durch eine Unterscheidung in «policy making», «policy executing» und «control» zu ersetzen vorgeschlagen[77].

---

[76] Vgl. unten S. 259 ff.

[77] Verfassungslehre, S. 39 ff.

Das ist schon nicht mehr im Sinne einer scharf klassifikatorischen Aussonderung gemeint. Namentlich wäre die Kontrolle nicht einem einzelnen Organ vorzubehalten und dort zu lokalisieren. Daß aber die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung wesentlich mit dazu gehört und dies besonders im heutigen Verwaltungsstaat, darüber kann kein Zweifel bestehen. Sie widerspricht nicht einer richtig verstandenen Gewaltenteilung, sondern gehört sogar wesentlich zur Verwirklichung ihrer Idee. Wie weit sie im einzelnen gehen und welcher Mittel sie sich bedienen soll, darüber kann man allerdings dem «Grundsatz der Gewaltenteilung», der in der gegenwärtigen Diskussion hüben und drüben so oft angerufen worden ist, keine logisch zwingenden und allgemeingültigen Vorschriften entnehmen.

4. PARLAMENTSAUFSICHT ÜBER REGIERUNG UND VERWALTUNG

4.1 *Aufsicht und Kontrolle*

Die Überlegungen zum Thema der Parlamentsaufsicht über die Verwaltung können nicht mit einer «begrifflichen Abgrenzung» begonnen werden. Was Parlamentsaufsicht «ihrem Begriffe nach» ist, wird sich als Ergebnis herauszustellen haben. Die Schweizerische Bundesverfassung spricht in Art. 85, Ziff. 11 von der «Oberaufsicht» der Bundesversammlung, die sie über die «eidgenössische Verwaltung» (und über die Rechtspflege) auszuüben habe. Kantonale Verfassungen bezeichnen die entsprechende Aufgabe kantonaler Parlamente auch etwa als «Überwachung»[78] oder «Aufsicht»[79], während in der wissenschaftlichen Literatur gewöhnlich von der «Kontrolle» des Parlamentes über Regierung und Verwaltung die Rede ist. Gelegentlich ist schon versucht worden, einen Bedeutungsunterschied zwischen den Begriffen der Aufsicht und der Kontrolle aufzuweisen[80]. Es ist freilich einzuräumen, daß von der ursprünglichen sprachlichen Bedeutung her Kontrolle (contre-rôle) mehr die nachträgliche Überprüfung eines Sachverhaltes, insbesondere einer abgeschlossenen Handlung (speziell einer Rechnungsführung) bedeutet, wobei dieser Überprüfung ein als gegeben vorausgesetztes Richtmaß (die «Gegenrech-

---

[78] Z. B. KV von Zürich Art. 31 Z. 4.

[79] Z. B. KV von Aargau Art. 33 litt. n.

[80] So namentlich WALTHER SCHÖNBORN, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, Diss. Heidelberg 1906, S. 8 ff.; kritisch zu solchen Differenzierungen HEINRICH TRIEPEL, Die Reichsaufsicht, S. 108 ff.; vgl. auch L. BECKERMANN a. a. O. S. 8; ED. BOSSHART, a. a. O. S. 25 f. Neuestens versucht etwa GUSTAV GIESE, Beaufsichtigung im Arbeitsvorgang, in: Verwaltung herausgegeben von FRITZ MORSTEIN MARX, 1965, S. 316 f. zwischen «Aufsicht» und «Kontrolle» begrifflich scharf zu unterscheiden.

nung») zugrunde gelegt wird, während das Wort «Aufsicht» auch ein Sorgen und Besorgen in die Zukunft hinein meint, wobei die an das beaufsichtigte Handeln zu stellenden Anforderungen u.U. erst noch einer zu Ende denkenden Konkretisierung bedürfen. Aus solchen Erwägungen lassen sich indessen kaum Schlußfolgerungen für das rechtliche Verständnis der Parlamentsaufsicht ziehen. Die theoretischen und die praktischen Probleme der Parlamentsaufsicht sind nicht auf dem Wege der Sprachanalyse und der Deduktion aus Begriffen zu lösen.

Was die Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung nach ihrer Funktion und nach ihren Methoden sein soll und vernünftigerweise sein kann, ist nicht ohne Rücksicht auf die besondere Struktur eines bestimmten Staates zu beurteilen. Eine voreilige «allgemeine Begriffsbestimmung» könnte auch leicht in die Gefahr eines wenig fruchtbaren Begriffsrealismus führen, zur Versuchung, die einmal getroffene Begriffsbestimmung für die Wirklichkeit des Phänomens zu nehmen und derart die Fragestellung – und mit ihr zugleich auch schon die Antworten – vorweg festzulegen. Vor allem gilt es auch zuzusehen, daß Fragestellung und Antworten nicht durch stillschweigend vorausgesetzte Theorien – speziell über die Gewaltenteilung, präjudiziert werden. Die Gewaltenteilung ist, wie gezeigt wurde, nicht ein allgemeingültiges Prinzip, aus dem sich für die parlamentarische Kontrolle bestimmte Folgerungen deduzieren ließen, sei es in bezug auf den Begriff der Kontrolle, oder auf ihre Methoden und Grenzen. Zwar stehen am Anfang aller gewaltenteiligen Ordnungen gewisse ihnen gemeinsame Überlegungen und Forderungen. Doch so wie es verschiedene Realisierungen des Gedankens der Gewaltenteilung gibt, ist auch die Parlamentskontrolle mit ihren Aufgaben, Methoden und Sanktionen in den verschiedenen Demokratien unterschiedlich geregelt.

4.2 *Demokratie als Selbstregierung des Volkes und Parlamentsaufsicht*

Im vorigen Kapitel ist jenes Verständnis der Demokratie geschildert worden, nach dem diese als «Selbstregierung des Volkes» erscheint. Wie stellen sich nun von diesem Denkmodell aus die Probleme der Aufsicht im Staate? Wem obliegt es, die Funktionen der Aufsicht wahrzunehmen? Welches ist der Sinn der Aufsicht, was soll sie anstreben? Nach welchen Kriterien soll sie gehandhabt werden? Die Beantwortung dieser Fragen wird uns die ideologischen Hemmnisse zeigen, welche der Parlamentsaufsicht vor allem im Wege stehen.

Versteht man die Demokratie als «Selbstregierung des Volkes», so wird man der Meinung sein, so wie hinsichtlich der Entscheidungen müsse auch in Wahrnehmung von Funktionen der Aufsicht vor allem das Volk selber das maßgebende Organ sein. Diese Folgerung ergibt sich logisch aus dem vorausgesetzten Denkmodell. Das Volk selber soll in erster Linie «zum Rechten sehen», es steht virtuell allgegenwärtig im Hintergrund, ganz analog wie etwa bei Friedrich dem Grossen der Fürst im Staate den «Mittelpunkt» bildet, «in dem sich alle Linien im Umkreis vereinen»[81]. Die Sanktion des Volkes liegt zumal in seiner Wahlkompetenz. Von hier aus ergibt sich das Postulat der direkten Volkswahl nicht nur der Legislative, sondern auch exekutiver Behörden, aber auch etwa das eines direkten Abberufungsrechtes während der Amtszeit und die Bevorzugung relativ kurzer Amtsdauern.

Wenn Jakob Dubs vor der Unmöglichkeit resignierte, gegenüber der Bundesverwaltung mehr als eine «künstliche und papierene Kontrolle» zu schaffen, während «im Kantonalstaate eben das ganze Volk» die Aufsicht über die Beamten besorge[82], so bricht auch bei diesem selbständig und

---

[81] Werke, hg. von A. Ritter, Berlin o. J., S. 476.

[82] Vgl. oben S. 190 Anm. 26.

kritisch denkenden Autor die Auffassung durch, «demokratische Kontrolle» müsse im Grunde die vom Volk selbst ausgeübte Aufsicht sein. Es ist nicht zu übersehen, daß die Idee der Demokratie als «Selbstregierung des Volkes», zumal wenn diese die Verwaltung als «Selbstverwaltung» einschließen soll[83], dem Ausbau der Kontrollfunktionen von Behörden hinderlich sein muß. Offensichtlich ist dies für die Verfassungsgerichtsbarkeit, die dann von vornherein den Geruch des «Undemokratischen» hat. Ähnliches galt – und gilt z.T. immer noch – für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Fritz Fleiner, der zu deren entschiedensten Befürwortern zählte, hat nicht gesehen, wie sehr seine (wenn auch illusionäre) Vorstellung der Verwaltung als Selbstverwaltung des Volkes dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege stand.

Soweit die Idee der Demokratie als Selbstregierung auch eine von Behörden auszuübende Aufsicht zuläßt, steht für sie die Kontrolle des Parlamentes über andere Organe im Vordergrund. Das Parlament erscheint als die dem Volke zunächststehende, seinen Willen am zuverlässigsten reflektierende Behörde, als sein besonderes Vertrauensorgan. Die Rechtfertigung der Parlamentsaufsicht als eines Mittels, die gesamte staatliche Tätigkeit dem Willen des Volkes unterzuordnen, geht in der Schweiz bis auf die Regenerationszeit zurück. So argumentiert etwa Ludwig Snell: «Durch eine gute organische Einrichtung ... hält das Volk den gesetzgebenden Körper stets in Übereinstimmung mit dem Volkswillen und den Volksinteressen und kontrolliert ihn, wenn er von dieser Norm abweicht, übt also durch den gesetzgebenden Körper eine Selbstgesetzgebung aus. Der gesetzgebende Körper kontrolliert die übrigen Gewalten, daß sie in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Volkes handeln»[84].

---

[83] So etwa bei F. Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat, Ausgewählte Schriften und Reden, 1941, S. 147.

[84] Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten Repräsentativsystem, 1831, S. 9. Es gab freilich schon damals Stimmen, die vor einer ideologischen Übertreibung der Volkssouveränität

Aber noch 1926 kommt eine bei FLEINER geschriebene Dissertation von E. BOSSHART über die Parlamentskontrolle[85] zum selben Ergebnis: «Die Oberaufsicht des schweizerischen Parlaments über Verwaltung und Justiz beruht auf zwei politischen Grundgedanken: Das Volk ist souverän; der Volkswille soll den ganzen Staat beherrschen. Das Parlament ist Stellvertreter des Souveräns; der Stellvertreter des Souveräns hat vor allem dafür zu sorgen, daß der Volkswille den Staat beherrscht, d.h. daß alle Staatsorgane den Volkswillen vollziehen.»[86] Man mag über die in diesen Sätzen enthaltene Hypostasierung des Volkes zu einem willenseinigen Monarchen lächeln. Aber die Grundauffassung ist heute noch weithin die gleiche; sie ist es, zu der man sich als «Demokrat» verpflichtet glaubt. Und das Problem ist nur, daß die Durchsetzung des Volkswillens durch das Parlament heute schwierig geworden ist.

Worin der Sinn dieser vom Volk oder dessen «Vertreter» auszuübenden Aufsicht besteht, das ergibt sich aus dem Gesagten bereits. Sie hat dafür zu sorgen, daß Regierung und Verwaltung dem Volkswillen entsprechen. Um diesmal einen Autor aus der Zeit der Entstehung des Bundesstaates, JAKOB STÄMPFLI, zu zitieren: «Das Volk ist befugt, in allen öffentlichen Angelegenheiten das letzte entscheidende Wort zu reden, und seine Behörden sind verpflichtet, diesem Volkswillen nachzukommen. Zu seinen Repräsentanten, zu seinen Dienern hat das Volk sie ernannt, was sie zu tun haben ist nichts anderes, als den Volkswillen zu vollziehen.»[87] Es ist zu beachten, daß hier, wie das Volk als gegebenes Handlungssubjekt, so auch dessen Wille als gegebene und daher bekannte Größe erscheint. Bei der Handhabung der Aufsicht geht es demnach darum, die Einhaltung eines als vorhanden gedachten Planes zu verwirklichen. So ist auch für

---

warnten: vgl. Tagblatt der Verhandlungen des Verfassungsrates des Kantons Bern, 1831, S. 195f. und S. 270f.

[85] Die parlamentarische Kontrolle nach schweiz. Staatsrecht.

[86] S. 22.

[87] Berner-Zeitung vom 13. Februar 1845.

Bosshart der Volkswille der «Kontrollplan»[88], mit dem es das staatliche Handeln in Übereinstimmung zu halten gilt.

Die «exekutiven» Organe erscheinen in dieser Betrachtungsweise als zwar notwendige, aber potentiell für die Freiheit des Volkes gefährliche Mächte, deren Tätigkeit der ständigen Anwesenheit von Korrektoren bedarf. Die Funktion der von der Volksvertretung auszuübenden Kontrolle besteht vor allem darin, «Fehler» zu korrigieren, d.h. zu verhindern, daß das Handeln der übrigen Staatsorgane gegen den «Volkswillen» verstößt. Zu dieser Vorstellung gehört eine klare Scheidung der Verantwortlichkeiten. Der Gesetzgeber ist verantwortlich für den Erlaß der Normen, den Plan des Handelns, dessen Erlaß in seiner Kompetenz liegt. Die Exekutive dagegen ist verantwortlich für die fehlerlose Ausführung dieses Planes. Aufgabe und Verantwortung des kontrollierenden Organs schließlich gehen dahin, festzustellen, ob sich die Exekutive an den ihr vorgegebenen, verbindlichen Plan gehalten hat. Die Kontrolltätigkeit hat somit in der Vorstellung den Charakter eines syllogistischen Schlusses. Der Volkswille (Gesetz, Voranschlag etc.) ergibt den Obersatz, das zu kontrollierende Regierungs- und Verwaltungshandeln den Untersatz, und der Kontrollbefund ist die *conclusio*.

Die Kontrolle hat damit auch wesentlich nachträglichen Charakter. Dem Aufsichtsakt sind der Erlaß des Planes, des Maßstabes der Kontrolle, und das zu kontrollierende Handeln zeitlich und logisch vorgeordnet. Das gilt selbst dann, wenn die Aufsicht als eine präventive ausgestaltet ist. Hier ist das zu kontrollierende Handeln zwar erst in Aussicht genommen, doch ist sein Plan schon abschließend formuliert und mit dem «Kontrollplan» des Volkswillens kontrollierend zu vergleichen.

Die Parlamentskontrolle, wie sie in diesem Verständnis erscheint, läßt sich schließlich begrifflich scharf von den

---

[88] a.a.O. S. 29.

andern Funktionen des Parlamentes trennen, zumal von der Gesetzgebung. So ist nach BOSSHART die parlamentarische Kontrolle «materielle Verwaltung»[89]. Er betont ausdrücklich: «...wenn die Bundesversammlung einen Gesetzesantrag des Bundesrates ablehnt, so ist das kein Kontrollakt! Ebenso ist kein Kontrollakt die Abänderung einer bundesrätlichen Gesetzesvorlage!»[90] und unterscheidet auch streng die Prüfung von Spezialberichten des Bundesrates in der Handhabung der Kontrolle und die Entgegennahme bundesrätlicher Gutachten zu Anträgen der Parlamentsmitglieder[91].

Zusammenfassend kann man somit sagen, die Parlamentsaufsicht habe im Modell der Demokratie als «Selbstregierung des Volkes» zumal eine repressive Funktion. Sie dient der «Volksvertretung» dazu, Abweichungen der Exekutive von dem vor allem in Gesetzen aufgestellten Handlungsplan festzustellen und zu rügen und so das Handeln von Regierung und Verwaltung mit dem Volkswillen in Übereinstimmung zu halten. Dabei ist das Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive zunächst ein durchaus einseitiges: das Parlament ist übergeordnet, es liefert den Maßstab des Handelns und überprüft hinterher dessen Anwendung. Dagegen besteht es nicht in einem Gespräch, zu dem beide Seiten etwas beizutragen hätten. Bloß sekundär kann die Ausübung der Kontrollfunktion auch dazu dienen, Kenntnisse und Erfahrungen zu vermitteln, die zu einer Revision der Maßstäbe, der Gesetze führen können. Insofern unterscheidet sie sich aber nicht von jenem «*ius supremae inspectionis*», das schon der alte Polizeistaat dem Souverän zubilligte, um sich die zu seiner Regierungsführung notwendigen Kenntnisse zu verschaffen[91a].

---

[89] a. a. O. S. 34; vgl. auch die Aufzählung der Zuständigkeiten der Bundesversammlung bei GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 520 ff., insbes. 532.

[90] a. a. O. S. 89 Anm. 5.

[91] a. a. O. S. 65.

[91a] Vgl. H. TRIEPEL, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 112 f.

4.3 *Demokratie als verantwortliche Regierung und die Aufsicht des Parlaments über Regierung und Verwaltung*

4.3.1 *Demokratie und Kontrolle*

Demokratie als verantwortliche Regierung meint nun aber nicht einfach Kompetenz eines obersten herrschenden Organs. Sie setzt die Differenzierung in verschiedene Organe und Organgruppen voraus, die den einzelnen Ämtern das Gegenüber schafft, vor dem sie sich zu verantworten, vor dem sie ihr Handeln zu rechtfertigen haben. In diesem Zusammenwirken unterschiedener und organisatorisch differenzierter Organe und Organgruppen ist die Kontrolle angesiedelt. Kontrolliertes Handeln ist Handeln, das verantwortet werden muß, für das Rechenschaft zu geben ist. Demokratie als verantwortliche Regierung erheischt, daß grundsätzlich jedes staatliche Handeln nach Gründen zu geschehen habe, die vor einem Gegenüber auszuweisen und überprüfbar zu machen sind. Das gilt für einen – begründungsbedürftigen – Regierungsantrag zu einem neuen Gesetz ebensosehr wie für ein richterliches Urteil oder einen Verwaltungsakt. Darin besteht denn auch die wichtige präventive Wirkung sämtlicher in der rechtsstaatlichen Demokratie bestehender Kontrollen, der richterlichen und der verwaltungsinternen so gut wie der Parlamentsaufsicht, daß sie zu einem Handeln nach kritisch erwogenen Gründen und damit ausweisbaren, zu rechtfertigenden Handeln verhalten sollen.

Mit dem Erfordernis des Handelns nach Gründen hängt ferner dasjenige der Öffentlichkeit eng zusammen. Kontrolliertes Handeln im Sinne der Demokratie als verantwortlichen Regierung kann es nur so lange geben, als die Tätigkeit in besonderen, mit eigener Amtsvollmacht ausgerüsteten Ämtern vor dem Forum der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden muß. Zumal die politische Theorie der Zeit

der «Aufklärung» hat die Bedeutung des «Öffentlichkeitsprinzips» betont, ja zuweilen mit ihm den Glauben «an die Publizität als Vehikel und Gewähr der Wahrheit, der Sauberkeit, der Richtigkeit der Ergebnisse, die in öffentlicher Auseinandersetzung, öffentlichem Verfahren gewonnen werden», verbunden[92]. Nach den Erfahrungen mit zäsaristisch-plebiszitären Methoden, die unser Jahrhundert gemacht hat, wird man eine selbsttätig-perfektionistische Wirkung des Öffentlichkeitsprinzips nicht mehr annehmen wollen. Gleichwohl gehört es zu den unabdingbaren Grundvoraussetzungen der Demokratie. Und zwar hat «Öffentlichkeit» im Sinne der romanisch-angelsächsischen Tradition des Begriffs – über bloßes «Offenbarsein» hinausweisend – einen normativen Gehalt[93]. «Quod ad statum rei publicae spectat», was alle angeht, das darf nur unter der Beteiligung aller in Angriff genommen werden, was zum mindesten bedeutet, daß die Träger von Ämtern der Rechtsgemeinschaft sich vor dem Forum der Öffentlichkeit zu rechtfertigen haben.

In der Wirklichkeit der schweizerischen Demokratie ist eine gewisse Scheu vor der Öffentlichkeit nicht zu verkennen. Sie hängt mit der Neigung zusammen, an ein Vertrauen zu den Behörden zu appellieren, dem zugemutet wird, vorkritisches Vertrauen zu bleiben. Die Flucht vor der Öffentlichkeit kann sich dabei auch aus der Tendenz ergeben, bestehende Gegensätze – z. B. im Gesetzgebungsverfahren – zu verkleiden, statt sie offen auszutragen. Sie ist dann ein Ausdruck fehlenden Mutes zur offenen, pluralistischen Gesellschaft. Die gelegentlichen Bemühungen der Regierungen in Bund und Kantonen um eine Verbesserung ihrer «public relations» – wie z. B. der direkte Appell ans Volk über Radio und Fernsehen oder die Schaffung von Ämtern für den Kontakt insbesondere mit der Presse – widersprechen der Tendenz zu einer Abwertung des Öffentlichkeitsprinzips nicht notwendigerweise[94]. «Public relations»

---

[92] Rudolf Smend, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Bd. 6, 1. Aufl. 1955, S. 14.

[93] Rudolf Smend, a. a. O. S. 18f.

[94] Schweizerischen Auffassungen doch wohl noch fremd dürfte eine neuestens in Deutschland erschienene Studie Walter Leisners (Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, Berlin-Mün-

könnten – namentlich exzessiv betrieben – gerade auch eine Methode sein, um die Art der Öffentlichkeit, die die Demokratie erheischt, zu umgehen. Denn das demokratische Öffentlichkeitsprinzip meint nicht bloß die – an ihrem Ort gewiß auch gebotene – Aufklärung der Bevölkerung durch die Regierung. Es verlangt eine umfassende Orientierung aller außerhalb von Regierung und Verwaltung stehenden Organe, die zur Mitbestimmung der politischen Entscheidungen berufen sind, zumal aber des Parlaments. Diese Orientierung darf nicht auf die von der Regierung selber bestimmten Gelegenheiten beschränkt werden.

4.3.2 *Die besondere Bedeutung der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung*

Kontrolliertes Handeln ist, wie in Zusammenfassung der bisherigen Überlegungen gesagt werden kann, ein Handeln, das sich in bezug auf seine Ziele und Methoden vor einem Gegenüber rechtfertigen muß. Dieses Gegenüber ist in der Demokratie in letzter Instanz das Staatsvolk. Indessen kann das Volk eine aktive Kontrolle der Regierung und Verwaltung nicht selber wahrnehmen. Eine These, die das heute noch verfechten wollte, wäre so unrealistisch, daß es sich nicht lohnt, sich mit ihr auseinanderzusetzen. Wirksame Kontrolle ist auch in der Demokratie heute nur Kontrolle durch gewählte Organe. Und unter diesen kommt eine erstrangige Bedeutung insbesondere dem Parlament zu. Über aller Parlamentskritik, die immer wieder laut wird, darf nicht vergessen werden, daß demokratische Kontrolle von Regierung und Verwaltung in erster Linie Kontrolle durch das Parlament sein muß. Das wird hier durchaus ohne kritische Spitze gegen die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit gesagt, deren notwendige Funktion keineswegs in Frage zu stellen ist. Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit dienen dem Rechtsschutzinteresse des Bür-

---

chen 1966) sein, die die Tätigkeit des «Bundespresseamtes» als schlichte «Hoheitstätigkeit» der Regierung als hauptsächlicher Trägerin des Staatswesens deutet und die «Information als Prämie der Macht für die Regierung» versteht (S. 64 ff., 152 ff.).

gers und zugleich dem öffentlichen, allgemeinen Interesse am Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung[95]. In dieser Funktion sind sie auch geeignet, die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung zu entlasten. Dagegen vermögen sie diese nicht zu ersetzen. Darum müssen Tendenzen, die das Heil allein beim «Richterstaat» suchen – so sehr sie namentlich in der Deutschen Bundesrepublik und in Österreich geschichtlich verständlich sein mögen – doch auch kritisch betrachtet werden. Allzu einseitig verfochten, beruhen sie letztlich auf einem negativen Pathos gegen Politik und Staat, gegen die der Richter als der «Große Helfer» Schutz bieten soll. Gerade in einer Epoche des «Verwaltungsstaates» und einer in ihrer Kompliziertheit schwer durchsichtigen Politik besteht aber die Aufgabe vor allem darin, den Staat als Gefüge kontrollierter Organe zu begründen, und nicht bloß einen – im Grunde dämonisiert gesehenen und auf ein solches Bild fixierten – Staat defensiv zu beschränken. Hierzu ist aber die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung unerläßlich und zugleich wichtiger als die richterliche.

Aus verschiedenen Gründen muß die Bedeutung der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung heute besonders betont werden. Richterliche Kontrolle ist mit der Verwaltung nur fallweise, nicht kontinuierlich, sondern nur auf Beschwerde oder Klage hin befaßt. Der Verwaltungsrichter kann nicht selber Initiative zur Kontrolle der Verwaltung entfalten. Auch wo die verwaltungsgerichtliche Generalklausel gilt, bleiben weite Bereiche der Verwaltung unerfaßt, weil es von der Sache her keine Klage- oder Beschwerdemöglichkeit gibt. Das gilt noch viel mehr unter dem Enumerationsprinzip, eventuell verbunden mit Teilgeneralklauseln, mit dem im Bund und in den meisten schweizerischen Kantonen die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte

---

[95] Zu dieser doppelten Funktion vgl. etwa Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Abh. z. schweiz. R., N.F. 341, Bern 1960, S. 118 ff.; 162 ff.

umschrieben wird. Ist aber die Zuständigkeit des Verwaltungsrichters an sich gegeben, so findet sie wiederum eine Grenze, wo das korrigierende Eingreifen des Verwaltungsrichters zu einer Mitgestaltung neuer politischer Entscheidungen führen müßte, die aber mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbart werden könnte[96]. Nur die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung kann eine kontinuierliche, von der beaufsichtigenden Instanz planmäßig aufgezogene und umfassende Aufsicht sein. Freilich bestehen auch bei der Parlamentskontrolle Grenzen des praktisch Möglichen. Aber diese Grenzen sind doch anderer Art als diejenigen, die sich bei der richterlichen Kontrolle schon aus dem Wesen der ihr zugedachten Funktion ergeben. Schließlich kommt auch noch der besondere Integrationseffekt hinzu, der sich mit der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung – und nur mit ihr – verbindet[97]. Die parlamentarische Kontrolle mit der zu ihr gehörenden (wenngleich nicht unbeschränkt durchführbaren) Öffentlichkeit der Diskussion ist eine der Voraussetzungen der Ambiance, ohne die Demokratie als verantwortliche Regierung nicht besteht. Sie allein kann dem Bürger das Bewußtsein verschaffen, daß die politischen Entscheidungen in einem Prozeß des rationalen Abwägens und des sich Verantwortens geformt und verwirklicht werden. Zwar ist auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Bewußtseinslage des Bürgers von Bedeutung, jedoch in einem anderen Sinn. Die Existenz der Justiz und ihre Wirksamkeit verschafft dem

---

[96] Zu den Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit vgl. etwa C. H. Ule, Verwaltungsprozeßrecht, München und Berlin 1960, S. 8 ff.

[97] Vgl. insbes. Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, S. 136 ff. Kurt Eichenberger weist mit Recht darauf hin, daß sich ein Integrationseffekt der Parlamentskontrolle gerade auch dann einstellt, wenn sie die guten Leistungen der Verwaltung sichtbar macht (Die Problematik der politischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, SJZ, 61. Jg., 1965, S. 288).

Bürger das Bewußtsein, daß noch jemand da ist, der die als bedrohend erlebten «Mächte» des «modernen Verwaltungsstaates» in Schach hält. Sie ist aber weniger geeignet, auch eine Gewißheit über die demokratische Rationalität der inneren Struktur und Wirksamkeit dieser «Mächte des Politischen» zu gewährleisten.

Auf die Wissenschaft bezogen und z.B. gegen eine einseitige Befassung mit der richterlichen Kontrolle zugespitzt formuliert: Die praktische und – auch in ihrer Negation – politisch bedeutsame Aufgabe der Staatslehre und der öffentlichrechtlichen Dogmatik besteht nicht darin, den Bürger zu beruhigen, indem man dartut, wie und unter welchen Voraussetzungen sich auch in einer als bedrohend erlebten Gegenwart «im Windschatten» der politischen Gewalten leben[98] lasse, sondern darin, Fragestellungen für die bessere Bewältigung eines rechtsstaatlich begründeten Gemeinwesens zu entwickeln.

Parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung ist politische Kontrolle, und zwar neben der politischen Kontrolle, die auch das Volk – im Wahlakt und im Referendum – ausübt, ein Anwendungsfall politischer Kontrolle, dem eine qualifizierte Bedeutung zukommt. Es ist nötig, daß man sich genau darüber Rechenschaft gibt, was man meint, wenn man von politischer Kontrolle spricht. Zuweilen nimmt man an, politische Kontrolle gehe «bloß» auf Geltendmachung «politischer Verantwortlichkeit»[99] aus, während andere Arten der Kontrolle eine «rechtliche Verantwortlichkeit» herbeiführen. So kommt man dann dazu, die politische Kontrolle und die ihr entsprechende politische Verantwortlichkeit der rechtlichen gegenüberzustellen und als sanktionslos zu verstehen[100]. Gewiß ist die politische Ver-

---

[98] Vgl. F. Duppre, Politische Kontrolle, in: Die Verwaltung, herausgeg. von Fritz Morstein Marx, 1965, S. 390.

[99] Zur «politischen Verantwortlichkeit» vgl. Kurt Eichenberger, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern, 1961, S. 109ff.

[100] Dieser Meinung war z.B. auch Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. S. 642f.

antwortlichkeit (und damit die auf sie zielende politische Kontrolle) von der haftungs- und strafrechtlichen zu unterscheiden. Doch ist auch sie nicht sanktionslos. Sie hat bloß Sanktionen eigener Art, die ihrer spezifisch staatsrechtlichen Funktion entsprechen[100a]. Der Unterschied zwischen politischer und rechtlicher Kontrolle ist indessen weniger, oder jedenfalls nicht allein von den unterschiedlichen Sanktionen her zu verstehen. Unterscheidend wirkt insbesondere die verschiedene Funktion. Politische Kontrolle ist eine solche Kontrolle, die ihrem Sinne nach auf Mitgestaltung der «Polis», des Staates als Gemeinwesen geht, die darauf tendiert, diesen immer wieder zu verwirklichen und schöpferisch weiterzubilden. Das Politische, um das es sich hier handelt, meint immer das allgemein Bedeutsame, für das Gemeinwesen als Ganzes Wichtige und in eine Gesamtverantwortung Gestellte. Darum befaßt sich die politische Kontrolle zwar auch mit Einzelfällen des Verwaltungshandelns. Sie kann ja nicht jenseits des konkreten Verwaltungshandelns kontrollieren, das sich immer in Einzelfälle gliedert. Doch geht es bei der politischen Kontrolle um die Typizität für das Ganze des politischen Geschehens. Das unterscheidet sie namentlich von der richterlichen Kontrolle, die darauf angelegt ist, den Einzelnen gerade auch, ja vorwiegend, um seiner selbst willen zu schützen, unabhängig davon, ob sein Fall für den Staat als Ganzes von Bedeutung oder nur interessant sei.

4.3.3 *«Kontrolle durch Zusammenwirken» und Kontrolle als «Aufsicht über fremde Amtsführung»*

Wer von einer Gewaltenteilungstheorie im Sinne einer scharfen, klassifikatorischen Unterscheidung und organisatorischen Trennung von Funktionen ausgeht, wird zu einem enggefaßten Begriff der Aufsicht gelangen. Er wird die dem Parlament «eigenen» Aufgaben den dem Parlament

---

[100a] Kurt Eichenberger, a. a. O. S. 43 ff.

fremden Aufgaben gegenüberstellen, über deren Besorgung dem Parlament eine bloße Aufsicht zustehe. Oft läßt man sogar als Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung lediglich die Aufsicht über den Vollzug von Gesetzen gelten. Von der Aufsicht des Parlaments unterschieden werden dann insbesondere alle Tätigkeiten, die mit seiner gesetzgeberischen Tätigkeit zu tun haben, namentlich die Prüfung der Regierungsvorlagen für gesetzgeberische Erlasse. Ja, sogar die Prüfung der Anträge der Regierung zum Budget könnten von da aus der «Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung im engeren Sinn» gegenübergestellt werden, da der Beschluß über den Voranschlag ja Sache des Parlaments ist. Wie sich in einem früheren Zusammenhang gezeigt hat, ist die überlieferte Dogmatik der Parlamentskontrolle in verschiedenen ihrer Aussagen ganz auf eine in diesem Sinne begrifflich eng gefaßte Kontrolle angelegt. Das gilt etwa in bezug auf ihre Aussagen zum «Kontrollplan», der in dem als vollständig vorausgesetzten Gesetz erblickt wird, wie auch in bezug auf die Vorstellung der prinzipiellen «Nachträglichkeit» der Aufsicht und der scharfen Scheidung der Verantwortlichkeiten des kontrollierten und des kontrollierenden Handelns.

Nun aber ist eine «conception séparatiste» der Gewaltenteilung (Werner Kägi) von der Sache her weder begrifflich noch politisch sinnvoll. Die verschiedenen Funktionen, insbesondere die «Gesetzgebung» einerseits und «Regierung und Verwaltung» andererseits überschneiden sich notwendigerweise. Dem muß auch die Dogmatik des parlamentarischen Kontrollrechts Rechnung tragen, wenn sie nicht zum vornherein von falschen Prämissen ausgehen will. Das heißt, daß eine scharfe Trennung zwischen «eigenen Kompetenzen» des Parlaments und parlamentsfremden Aufgaben, über die das Parlament bloß eine Aufsicht auszuüben habe, von der Wirklichkeit der Phänomene her, um die es geht, nicht getroffen werden kann. Damit ist natürlich nicht bestritten, daß sich die Verflechtung der Funktionen des Parlaments mit denjenigen von Regierung und Verwal-

tung sehr verschieden äußern kann. Insbesondere wird nicht behauptet, die ineinander verflochtenen Funktionen seien je gleicher Art. Das kann u. U. so sein, trifft aber in der Regel nicht zu. Indem die Verfassung der Bundesversammlung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung überträgt, stellt sie diese in einem gewissen – wenn auch anderen als für den Bundesrat zutreffenden – Sinne in eine Mitverantwortung des Parlaments. Entsprechendes gilt aber auch in umgekehrter Richtung. Indem die Verfassung den Bundesrat in bestimmter Weise am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, überträgt sie auch ihm eine Mitverantwortung für die Gesetzgebung, wenngleich dem Beitrag der Regierung im Gesetzgebungsverfahren nicht dieselbe Teilfunktion zukommt, wie demjenigen des Parlaments.

Dem schweizerischen 19. Jahrhundert ist die maßgebliche Mitbeteiligung der Regierung an der Gesetzgebung viel selbstverständlicher gewesen, als man dies heute zumeist annimmt – trotz aller demokratistischer Ideologie jener Zeit, durch die man sich schließlich eben nicht von einer praktischen politischen Vernunft abbringen ließ. So war es etwa für Jakob Dubs klar, daß die Initiative für die Gesetzgebung in der Regel von der Regierung ausgehen werde[101]. Beim schweizerischen «Radikalismus» (insbesondere der Freisinnigdemokratischen Partei) kann man beobachten, daß er bald einmal recht gouvernemental wurde, sowie er an die Macht gekommen war. Aufschlußreich wäre in dieser Hinsicht etwa ein Vergleich der frühen Reden und Artikel J. Stämpflis[102] mit seiner späteren Regierungspolitik.

Phänomene der Parlamentskontrolle stellen sich überall da ein, wo der Bundesrat sich und die von ihm geleitete Bundesverwaltung für das Regierungs- und Verwaltungshandeln im weitesten Sinne vor dem Parlament rechtfertigen muß. Es hat keinen Sinn und ist für die dogmatische Durchdringung des Problems der Kontrolle in der Gegenwartsdemokratie nicht förderlich, den Bereich dessen, was man mit dem Begriff der Parlamentskontrolle oder -aufsicht

---

[101] Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 1878, Bd. I, S. 43.

[102] Vgl. das Zitat oben S. 235.

bezeichnet, zum vornherein enger abzustecken. Tut man es doch, geht man dabei von einem Bild der Gewaltenteilung aus, das der Wirklichkeit der modernen Demokratie nicht entspricht, das sich aber in seiner Einseitigkeit auch nicht auf das geltende Verfassungsrecht des Bundes berufen kann.

Vom Bereich des Phänomens, das mit dem Begriff der «Kontrolle» oder «Aufsicht» bezeichnet wird, ist die Frage nach den Methoden und Sanktionen der Aufsicht klar zu unterscheiden. Bei allen Äußerungen der Parlamentskontrolle geht es zwar letztlich um ein und dieselbe Sache, nämlich darum, daß die Regierung und Verwaltung ein auf Gründe verpflichtetes Handeln vor dem Parlament zu rechtfertigen haben. Je nach dem Teilbereich der vom Parlament wahrzunehmenden Kontrolle sind – mit der je besonders gegebenen Teilfunktion der Aufsicht, um die es sich gerade handelt – auch die Sanktionen verschieden, über die das Parlament verfügt. Das Parlament kann eine Regierungsvorlage zu einem Gesetz abändern. Dagegen steht es ihm nicht zu, einen Verwaltungsakt aufzuheben oder gar abzuändern. Gleichwohl gilt es in beiden Fällen Phänomene der Kontrolle zu erkennen. Um Kontrolle geht es also überall da, wo sich eine Instanz vor einer anderen rechtfertigen muß. Sie ergibt sich aus einem – im einzelnen verschieden zu qualifizierenden – Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel.

Diese Konzeption des Problems der Kontrolle ist der älteren Staatslehre selbstverständlich gewesen, gleichgültig welche Begriffe sie zu seiner dogmatischen Formulierung verwendet hat, und zu welchen Lösungen sie in concreto gelangt ist. Kontrolle durch ein vorgeschriebenes Zusammenwirken verschiedener Faktoren ergibt sich etwa auf Grund des Ordnungsmodells der «gemischten Verfassung» im Sinne der antiken Theorie[103]

---

[103] Von den klassischen Stellen seien lediglich erwähnt: Aristoteles, Politik VII, 7; Cicero, De republica, I, 45; II, 42; Polybios, Geschichte II, 11 ff.

eines Modells, das in der Verfassung der römischen Republik seine schönste Verwirklichung gefunden hat[104]. Auf gleiche Art wird das Kontrollproblem aber auch in der angloamerikanischen Theorie und Ausgestaltung der Gewaltenteilung als Gefüge von «checks and balances», das jeder «Gewalt» ein Stück der andern einräumt, angegangen und bewältigt[105]. In einem ähnlichen Sinne ist nun aber auch – soweit es um das Verhältnis von Bundesversammlung einerseits und Bundesrat andererseits geht – das schweizerische Bundesverfassungsrecht zu verstehen, wenn man es von seinen Einzelregelungen und ihrem wechselseitigen Zusammenhang und nicht einseitig von einem gegenläufigen Ordnungsmodell her versteht, das zwar in der Zeit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates populär gewesen ist, die Regelungen der Verfassung indessen durchaus nicht mit ungebrochener Konsequenz zu bestimmen vermocht hat[106].

Eine prinzipielle Ablehnung dieser Theorie der Kontrolle durch Zusammenwirken läßt sich wohl nur in der Weise begründen, daß man sich – vielleicht einfach «vorkritisch» – an einem im Kern absolutistischen Ordnungsmodell orientiert, nämlich von einer absoluten, frei dezidierenden Instanz

---

[104] U. v. Lübtow (Das römische Volk, sein Staat und sein Recht, Frankfurt a. M. 1955, S. 232 ff.) bringt das von ihm schön geschilderte Zusammenwirken von Senat, Magistrat und Komitien zu Unrecht zur Montesquieuschen «abstrakten» Gewaltenteilung in Gegensatz (S. 313 f.); denn die Gewaltenteilung ist bei Montesquieu eben nicht abstrakt und schließt auch ein Zusammenwirken ein.

[105] Vgl. «Federalist» Nr. 47 ff.

[106] Ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem amerikanischen System der *checks and balances* (ein Unterschied der nun nicht bloß als ein solcher der Kontrollmethoden und Kontrollmittel gedeutet werden kann) besteht freilich insofern, als das schweizerische Bundesverfassungsrecht eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bundesgesetzgeber nicht kennt. Dieser Aspekt kann indessen in dieser Studie, die sich mit der Kontrolle als Aspekt des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament zu befassen hat, ausgeklammert bleiben.

aus denkt, sehe man diese nun in einem Monarchen oder Diktator, oder im «demokratischen Staatsvolk» personifiziert. Kontrolle gilt dann als Mittel der Selbstdurchsetzung dieser Instanz gegenüber ihren auf nachträglichen, vollziehenden Gehorsam beschränkten Bediensteten. Von diesem Ordnungsmodell aus gedacht ist aber auch die Idee der Kontrolle einer außerhalb der Rechtsgemeinschaft (z. B. in einem Monarchen) konstituierten «Staatsgewalt». Hier hat Kontrolle dann die Aufgabe, die Unterworfenen gegen Übergriffe der überragenden Gewalt zu schützen. In diesem Sinne hat etwa Carl Friedrich von Gerber in bezug auf die konstitutionelle Monarchie gesagt, die «Aufgabe des Parlaments» bestehe nicht darin, «zu herrschen, sondern beschränkend zu dem herrschenden Willen des Monarchen hinzuzutreten»[107]. Beide hier genannten Konzeptionen der Aufsicht oder Kontrolle, sowohl die Auffassung der Kontrollfunktion als Mittel zur Selbstdurchsetzung der obersten Instanz und ihres absoluten Willens, wie auch die Deutung der Kontrolle als von außen herantretende Korrektur eines primär unbegrenzten und dann erst hinterher auf bestimmte «Schranken» verwiesenen «souveränen Willens» sind aber auf das Bild einer absoluten Herrschaft fixiert. Für die zweite gilt es wenigstens in dem Sinne, daß sie sich nur als Defensive gegen ein absolutistisches Staatsbild zu entfalten vermag, das sie aber als Grundmodell für die «Staatsbegründung» durchaus unbestritten dastehen läßt. Keine der beiden Konzeptionen hat aber etwas zu tun mit der «Demokratie als verantwortlicher Regierung» im Sinne des Prozesses, in dem verschiedene Faktoren des Staatlich-Politischen wechselseitig zusammenwirken. Hier ist Kontrolle eingeschlossen und nicht auf ein kritisches Negieren verkürzt.

---

[107] Zit. bei Herbert Krüger, Parlamentarismus, HDSW 8, S. 209.

4.3.4 *Politische Kontrolle als wechselseitige Kontrolle*

Der demokratische Prozeß der politischen Kontrolle ist ein Prozeß wechselseitiger Einwirkung. Es geht um wechselseitige Kontrolle innerhalb der Regierung als Gesamtvorgang, an dem in verschiedenen Teilfunktionen die Regierung als Organ, das Parlament und das Volk beteiligt sind.

Die Aussage von der Wechselseitigkeit der politischen Kontrolle trifft sich mit ULRICH SCHEUNERS Lehre von der Politik und der Regierung als Funktion, zu der er die wichtigen, richtunggebenden Akte des Verfassungslebens rechnet. Die so verstandene Regierungsfunktion «umfaßt ... sowohl die Legislative wie die Spitze der Exekutive, Regierung und Parlament»[108]. Darum ist der angloamerikanische Begriff des «governmental process» auch außerhalb seines Herkunftsgebietes sinnvoll. Er besagt eben, daß die Regierung im Sinne der leitenden Funktion in der rechtsstaatlichen Demokratie nicht einseitig von einem Organ, insbesondere auch nicht von der Regierung als Organ wahrgenommen werden darf, daß es vielmehr des dialektischen Wechselspiels bedarf.

Schweizerisches demokratisches Credo ist freilich dazu geneigt, eine solche Aussage, soweit sie sich auf das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat bezieht, für ungeheuerlich zu halten. «Kontrolle des Bundesrates über die Bundesversammlung»? Das klingt doch nach zäsaristischem «Exekutivstaat» und verkehrt den klaren Sinn der Verfassung, nach welcher die Bundesversammlung vorbehältlich der Rechte des Volkes und der Kantone «die oberste Gewalt des Bundes» ausübt (Art. 71)! Nun, der Einwand dürfte doch nicht so überzeugend sein, wie er sich geben möchte. Einmal ändert er nichts an einer politischen Wirklichkeit, die eine sehr weitreichende Einwirkung des Bundesrates auf die Entschließungen der Bundesversammlung, mit-

---

[108] Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für RUDOLF SMEND, Tübingen 1962, S. 260.

unter auch die Notengebung vom Bundesratstisch an die Adresse der mit diesen und jenen Prädikaten gewürdigten Abgeordneten kennt. Wie solche Einwirkungen anders denn als Äußerung einer politischen Kontrolle zu verstehen wären, ließe sich wohl doch schwer dartun. Entscheidend ist aber, daß die Einflußnahme des Bundesrates auf alle Stadien der Willensbildung in der Bundesversammlung wie auch auf deren endgültige Entschließungen keineswegs als «Phänomen der Verfassungswirklichkeit» abgetan werden kann, die dem «Verfassungsrecht» davongelaufen wäre. Denn es ist das Verfassungsrecht selber, das – und zwar durchaus nach dem ursprünglichen Plane der Verfassung – dem Bundesrat eine Einwirkung auf die Bundesversammlung zuspricht und damit eben auch eine «politische Kontrolle» der Bundesversammlung durch den Bundesrat vorsieht. Wenn man das bestreiten will, kann man es wiederum lediglich tun im Namen eines bestimmten demokratistischen Ordnungsmodells, das man der Verfassung zugrundelegt, obschon sie es – trotz Art. 71 BV – nicht konsequent verwirklicht hat. Bei Würdigung der verfassungsrechtlichen Gesamtregelung des Verhältnisses von Regierung und legislativer Körperschaft muß man zum Ergebnis kommen, daß das schweizerische Verfassungsrecht nicht minder als etwa dasjenige der USA eine wechselseitige Verschränkung von «Exekutive» und «Legislative» mit Einschluß auch einer politischen Kontrolle der «Legislative» durch die «Exekutive» vorsieht. Im Unterschied zum amerikanischen System der «checks and balances» kennt das schweizerische Verfassungsrecht zwar kein Vetorecht der «Exekutive» gegenüber gesetzgeberischen Akten der «Legislative». Dafür stellt die Bundesverfassung dem Bundesrat andere Wege zur Einflußnahme auf die Bundesversammlung und damit zu ihrer «politischen Kontrolle» zur Verfügung wie insbesondere das umfassende Initiativrecht und die Begutachtungskompetenz gemäß Art. 102, Ziff. 4 BV, womit die Kompetenz des Bundesrates verbunden ist, seine Anträge in der Bundesversammlung selber zu vertreten. Aber auch in der

Wahrnehmung anderer Obliegenheiten, z. B. bei der Vorlage von Berichten an die Bundesversammlung (Art. 102, Ziff. 15 und 16 BV) hat der Bundesrat manche Gelegenheit, um auf die «Legislative» Einfluß zu nehmen, wobei diese Einwirkung der Verfassung – und zwar sowohl ihrem Wortlaut wie auch ihrem Sinn und Geist – durchaus gemäß ist. Vergleicht man die schweizerische mit der amerikanischen Lösung, so drängt sich das Ergebnis auf, daß vom Verfassungsrecht dieser beiden Staaten her betrachtet dem schweizerischen Bundesrat weiterreichende Mittel zur politischen Kontrolle der «Legislative» zur Verfügung gestellt sind als dem amerikanischen Präsidenten. Die «Bremswirkung», die dem amerikanischen Präsidenten in seinem (für den Kongreß nicht unüberwindlichen) Vetorecht zur Verfügung gestellt ist, kann vom schweizerischen Bundesrat ähnlich auch ohne ein förmliches Vetorecht erreicht werden. Gegenbeispiele, die zeigen, daß die Bundesversammlung doch hie und da auch in wichtigen Fragen gegen den erklärten Willen des Bundesrates beschließt, können wohl gerade als Ausnahme die Regel bestätigen. Und vor allem stellt das schweizerische Verfassungsrecht dem Bundesrat Möglichkeiten zur aktiven Einwirkung auf die «Legislative» zur Verfügung, die die amerikanische Verfassung dem Präsidenten versagt[109].

Die Wechselseitigkeit der politischen Kontrolle im Verhältnis von «Legislative» und «Exekutive» ist anderswo selbstverständlich – nicht nur in den USA, sondern z. B. auch unter dem britischen parlamentarischen System, wo das Parlamentsauflösungsrecht des Premierministers als dessen wichtigste Waffe der politischen Kontrolle gegenüber dem Parlament gilt. Wenn das Phänomen der politischen Kontrolle der «Exekutive» gegenüber der «Legislative» in

---

[109] In den USA hängt es weitgehend vom persönlichen Geschick des einzelnen Präsidenten ab, ob und inwieweit es ihm gelingt, auf dem Umweg über Abgeordnete seiner Partei im Kongreß Initiative zu entfalten. Vgl. dazu Karl Löwenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, 1959, S. 379 ff.

der Schweiz trotz der politischen Wirklichkeit, die ihm auch hier entspricht, sozusagen tabuisiert ist, so dürfte das besonders auch mit der Meinung zusammenhängen, politische Kontrolle gehöre zu eindeutigen Subordinationsverhältnissen, und dem Bundesrat eine politische Kontrolle gegenüber der Bundesversammlung zusprechen heiße deswegen, diese jenem zu «subordinieren». Diese Konsequenz wäre in der Tat unhaltbar. Der Fehler liegt indessen bei der Prämisse. Die politische Kontrolle für die Äußerung eines Subordinationsverhältnisses zwischen dem kontrollierenden und dem kontrollierten Organ zu halten, heißt von jenem nun schon mehrfach erwähnten absolutistischen Ordnungsmodell und seiner ausschließlichen Alternative von selbstherrlichem Befehlen und gehorsamem Vollziehen her zu denken. Politischer Kontrolle unterstehen heißt nicht, einer dezisionistisch herrschenden Instanz unterworfen, sondern in einen Wirkungszusammenhang verschiedener Teilfaktoren des politisch-staatlichen Lebens integriert, als Teilfaktor auf andere Teilfaktoren hingewiesen sein. Ähnlich hat das im 19. Jahrhundert in der Schweiz schon Jakob Dubs gesehen: «Man schreibt den Räten gern eine Art von Oberaufsicht über das ganze Staatswesen zu, und dies ist der Punkt, auf welchen der Titel einer ‚obersten Landesbehörde', der da und dort in den Verfassungen der Kantone den Räten gegeben wird, gestützt wird. Unseres Erachtens ist dieser Gesichtspunkt im demokratischen Staate in doppelter Beziehung unrichtig. Einmal gibt die Tatsache, daß jemandem eine Kontrolle übertragen ist, diesem noch nicht eine erhöhte Stellung; denn sonst wären ja die Kontrollbeamten die obersten Beamten im Staate. Fürs zweite ist der Rat nicht die einzige Behörde im Staate, welcher die Aufsicht und Kontrolle übertragen ist, sondern bei einer richtigen Staatseinrichtung sollen sich alle Gewalten gegenseitig kontrollieren. Den Räten ist nur ein gewisser Zweig der allgemeinen Aufsicht und Kontrolle übertragen, allerdings ein sehr wichtiger...». Das «allgemeine Bestreben, eine der Staatsgewalten der anderen überzuordnen»

galt DUBS «in der Demokratie (für) so unrichtig und verkehrt als möglich»[110].

Ist politische Kontrolle Funktion eines Zusammenwirkens und ist sie dabei zugleich immer wechselseitige Kontrolle, so hat das nun allerdings die Folge, daß die Vorstellung einer scharfen Trennung der Verantwortlichkeiten von Kontrollierenden und Kontrollierten nicht aufrechterhalten werden kann. Was preisgegeben werden muß, ist freilich ein Postulat, das in der Grundsätzlichkeit, in der es von einer «traditionellen» Theorie der Kontrolle vertreten wurde, ohnehin immer illusionär war, und dies nicht weniger als das ihm zugrundeliegende Ordnungsmodell schlechthin. Zum Staate als aufgegebenem Gemeinwesen, das nie einfach als fertiges Gehäuse betrachtet werden kann, vielmehr als nie abgeschlossener Prozeß in der Zeit zu begreifen ist, gehört es, daß er weder in die Zukunft hinein abschließend perfektioniert, noch in der jeweiligen Gegenwart in seiner Wirklichkeit abschließend durch absolut gültige Lokalisierung aller Verantwortlichkeiten «erklärt» werden kann. Zwar hat die gewaltenteilige Ordnung den Sinn, zu rationalisieren. Doch vermag auch sie dem Bürger nicht absolute «Bewußtheit» in bezug auf die Verflechtungen des demokratischen Regierungsprozesses zu vermitteln.

Darüber müßte man erschrecken, wenn man von der Staats- und Staatsrechtslehre definitive «Einsichten» erwarten und also einem reinen Erkenntnisideal huldigen wollte, dessen Befriedigung nun da versagt würde. Allein, «die juristische Dogmatik (ist) das Produkt unserer praktischen und nicht unserer rein theoretischen Vernunft». Diese Erkenntnis HERMANN HELLERS[111] gilt es gerade auch im Fragenkreis der Gewaltenteilung und der politischen Kontrolle und Verantwortlichkeit zu beherzigen. Es geht nicht um *theoria* («Anschauung»), sondern darum, die Ordnungsprobleme der gege-

---

[110] a. a. O. S. 60.

[111] Staatslehre, Leiden 1934, S. 260.

benen und weiter aufgegebenen Rechtsgemeinschaft zu bewältigen. Und wenn man in den Fragestellungen der praktischen juristischen und politischen Vernunft denkt, zeigt es sich, daß die «klar und eindeutig profilierten Strukturen», nach denen in einer Zeit der verunsicherten Demokratie zuweilen gerufen wird, typisch sind für den autoritären Staat in allen seinen Abarten, aber gerade nicht für den demokratischen Regierungsprozeß mit seinen sich überschneidenden Teilfunktionen und seinen komplizierten Verfahrensweisen, die die Chance für das Zustandekommen allseitig überprüfter und in ihrem Ordnungswert für die Rechtsgemeinschaft möglichst ausgewiesener Konkordanzlösungen erhöhen sollen. Auch an die politische Philosophie der praktischen Vernunft im Sinne EDMUND BURKES, darf hier erinnert werden: «All government, indeed every human benefit and enjoyment, every virtue, and every prudent act, is founded on compromise and barter»[112].

Im Sinne eines praktischen Problems ist nun aber die Verwischung der Verantwortlichkeiten, die mit der Kontrolle als Funktion wechselseitigen Zusammenwirkens verbunden ist, allerdings ernst zu nehmen. Es stellen sich hier insbesondere zwei Forderungen.

1. Einmal ergibt sich die Aufgabe, die Teilfunktionen der Exekutive und des Parlaments im demokratischen Regierungsprozeß, obschon eine scharfe, klassifikatorische Aussonderung unmöglich bleibt, in ihrer je besonderen Bedeutung möglichst zu verdeutlichen und so zu einer wenigstens typologischen Umschreibung der je verschiedenen Verantwortlichkeiten zu gelangen. Diese Aufgabe kann aber nicht mit einer allgemeinen Formel gelöst werden, sondern lediglich im Zusammenhang einer Erörterung der verschiedenen Einzelaufgaben von Exekutive und Parlament im demokratischen Regierungsprozeß. Bei Besprechung des Details der

---

[112] Works, ed. Paynes, Bd. 3, p. 113; zur Staatslehre BURKES vgl. die schöne Berner Diss.: HANS ULRICH WILLI, Die Staatsauffassung Edmund Burkes, Winterthur 1964.

politischen Kontrolle ist im nächsten Abschnitt dieses Referats darauf zurückzukommen. Schon an dieser Stelle kann aber darauf hingewiesen werden, daß dieser Aufgabe große praktische Bedeutung zukommt. Denn bliebe die Verflechtung der Verantwortlichkeiten von Exekutive und Parlament völlig amorph, würde es sich um eine nicht weiter differenzierbare Gesamtverantwortung handeln, so sähen sich die Abgeordneten bei jeder Wahrnehmung politischer Kontrolle hinsichtlich der Verantwortlichkeit mit der Exekutive identifiziert. Dabei könnte das Parlament leicht versucht sein, sich seiner politischen Kontrolle zu entschlagen und sie auf Fälle besonders offensichtlicher Mißstände zu beschränken. Das hieße aber auf eine Hauptaufgabe der politischen Kontrolle, die eben in der kontinuierlichen Kontrolle – und zwar gerade nicht bloß bei spektakulären Mißgriffen der Exekutive – besteht, verzichten.

2. Bleibt eine scharfe und abschließende Aussonderung der Verantwortung von Exekutive und Parlament für das, was im Ablauf des demokratischen Regierungsprozesses geschieht, schließlich doch unmöglich, so ergibt sich hieraus eine Forderung in bezug auf den bei der Handhabung politischer Kontrolle zu beobachtenden politischen Stil. Politische Kontrolle ist auszuüben auf einer Ebene gemeinsamer Solidarität in endlichen, nicht definitiv bewältigten und auch nie abschließend bis in den letzten Winkel ausleuchtbaren Verhältnissen. Schuld – gerade auch im Sinne einer zu verantwortenden Fehlleistung innerhalb des demokratischen Regierungsprozesses – ist sehr oft nicht eindeutig nur gerade diesem oder jenem «Verantwortlichen» zuzuschreiben. Der Vorgang der politischen Kontrolle und der Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit ist nicht der Ort, um «jüngste Gerichte» zu veranstalten. Politische Kontrolle soll, wie Kurt Eichenberger es einmal formuliert hat, aufräumen, läutern und die Bahn freigeben für neues, unbelastetes Tun[113]. Daß das nicht bedeutet, politische Kon-

[113] Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, S. 115.

trolle müsse leisetreterisch und langweilig geübt werden, dürfte sich von selbst verstehen.

4.4 *Vorläufige Übersicht über die Bereiche der politischen Kontrolle der Bundesversammlung*

Die politische Kontrolle der Bundesversammlung ist eine Teilfunktion im demokratischen Regierungsprozeß, in dem die Ordnung des Bundes ständig weiterentwickelt und verwirklicht wird. Sie ist auf andere Teilfunktionen hingewiesen, also in einen Wirkungszusammenhang hineingestellt, an dem auch andere Faktoren, insbesondere die Regierung als Behörde und die Verwaltung teilhaben. Eine Gliederung verschiedener Bereiche oder Aufgaben der vom Parlament auszuübenden politischen Kontrolle ist nur typologisch möglich, nicht aber im Sinne einer streng klassifikatorischen Unterscheidung.

1. Politische Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung geschieht im Gesetzgebungsverfahren, an dem – nach der Vorschrift der Verfassung – auch Regierung und Verwaltung beteiligt sind. Die Tätigkeit der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren auf Grund der bundesrätlichen Vorlagen und Empfehlungen erschöpft sich zwar nicht in der Wahrnehmung politischer Kontrolle. Indessen ist der Aspekt der politischen Kontrolle auch hier gegeben.

2. In verschiedenen Angelegenheiten sieht die Verfassung in derselben Sache eine Zuständigkeit der Bundesversammlung und des Bundesrates vor und weist sie auf ein Zusammenwirken hin, das im einzelnen verschieden gestaltet sein kann, aber immer (wechselseitige) politische Kontrolle enthält. So hat nach Art. 85, Ziff. 6 BV die Bundesversammlung «Maßregeln für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse» zu treffen, während nach Art. 102, Ziff. 9 BV der Bundesrat «für die äußere Sicherheit,

für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» wachen soll. Art. 85, Ziff. 7 BV stellt in den Geschäftskreis der beiden Räte: «Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone; Intervention infolge der Garantie; Maßregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung; Amnestie und Begnadigung». Andererseits «sorgt» nach Art. 102, Ziff. 10 BV der Bundesrat «für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung».

Besondere Fälle eines Zusammenwirkens von Bundesrat und Bundesversammlung regelt die Verfassung in bezug auf das Budget und für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Der Bundesrat hat «für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu sorgen» (Art. 102, Ziff. 14 BV), während die «Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung» den beiden Räten zusteht (Art. 85, Ziff. 10 BV). Der Bundesrat «wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt» – was Art. 102, Ziff. 8 BV geradezu im Stil einer Generalklausel festhält –, wogegen «Bündnisse und Verträge mit dem Auslande» wiederum in den Geschäftskreis der beiden Räte gestellt werden (Art. 85, Ziff. 5 BV).

3. Neben diesen Bereichen politischer Kontrolle steht nun die von der Bundesversammlung zu handhabende «Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» (Art. 85, Ziff. 11 BV), auf die der Begriff der Parlamentskontrolle gewöhnlich beschränkt wird, wenn man von einem engen – und zu engen – Begriff der Kontrolle oder (Ober-) Aufsicht ausgeht.

Diese Gliederung ist, wie gesagt, keine klassifikatorische. Die verschiedenen Bereiche der Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung gehen ineinander über. So hat z. B. auch die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der

Gestaltung der Außenpolitik zugleich die Funktion einer Kontrolle der «auswärtigen Verwaltung», wie ferner die Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Beschluß über den Voranschlag aufs engste mit Funktionen der Verwaltungskontrolle verbunden ist. Umgekehrt ist die Handhabung der «Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung» mit der Funktion der Einflußnahme auf den Beitrag des Bundesrates zur Rechtssetzung und mit der Wahrnehmung der eigenen gesetzgeberischen Aufgaben der Bundesversammlung verflochten.

4.5 *Gesetzgebung und Politische Kontrolle*

4.5.1 *Die Gesetzgebung als gegliederter Gesamtvorgang*

Auch bei Ausübung seiner gesetzgeberischen Aufgabe übt das Parlament politische Kontrolle über Regierung und Verwaltung aus, wiewohl sich seine legislatorische Funktion in diesem Aspekt nicht erschöpft. Das ist nun näher auszuführen.

Nach dem herkömmlichen Verständnis der Gewaltenteilung und jener Konzeption der Demokratie, in der das personifizierte Volk durch die seinen Willen ausdrückenden Gesetze «regiert», ist es Sache des Parlaments, als Stellvertreter des Volkes Gesetze zu erlassen, Sache der Verwaltung aber, bloß die so vorgeschriebenen Normen zu «vollziehen». Diese Vorstellung hat indessen weder mit der Wirklichkeit der Gesetzgebung, noch mit deren Regelung im geltenden schweizerischen Verfassungsrecht viel zu tun. Gesetzgebung kann nicht als Willensäußerung eines hiefür zuständigen Organs verstanden werden, das dezisionistisch (die hier kritisierte Auffassung der Gesetzgebung ist wirklich von Grund auf dezisionistisch und nichts sonst!) von einer überhöhten Warte aus seine Anordnungen in die Welt ergehen ließe. Gesetzgebung ist nicht ein ungeteilter «schöpferischer Akt», der unversehens das Chaos zur Ordnung formt. Sie ist vielmehr ein komplizierter Vorgang, der sich

in verschiedene Stadien gliedert, von denen jedem eine bestimmte, je näher umschreibbare Funktion zukommt, und die alle unerläßlich sind, wenn die Gesetzgebung im rechtsstaatlichen Gemeinwesen diesen ihren Namen verdienen soll. Zur Gesetzgebung als Gesamtvorgang gehört einmal die Initiative im weiteren Sinn, wozu nach schweizerischem Bundesstaatsrecht die förmliche Initiative (Art. 93 BV), die Motion und das Postulat gehören. Anstöße zur Einleitung eines gesetzgeberischen Verfahrens werden sodann daraufhin überprüft, inwiefern die in ihnen verfolgten Ziele einem zu anerkennenden politischen, d.h. öffentlichen Interesse entsprechen. Da jeweilen gleichzeitig verschiedene Anstöße zu gesetzgeberischen Erlassen vorliegen, muß dabei immer auch die Frage der zeitlichen Dringlichkeit und der richtigen Reihenfolge für die Durchführung erwogen werden. Hierauf folgt das seinerseits in verschiedene Abschnitte gegliederte Stadium der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Daran sind – mit je verschiedenen Teilaufgaben – Verwaltungsstellen (wegen des regelmäßig durchgeführten «Mitberichtsverfahrens» innerhalb der Verwaltung sind es zumeist Verwaltungsstellen verschiedener Departemente) und Bundesrat beteiligt. Es werden aber auch – teils nach Vorschrift der Verfassung, teils über deren Anordnung hinausgehend – die Kantone und die Interessengruppen der «pluralistischen Gesellschaft» «angehört». In dasselbe Stadium fällt schließlich auch die Tätigkeit von Expertenkommissionen. Erst nach diesem «Vorverfahren», das durch den Beschluß des Bundesrates über den Inhalt der Gesetzesvorlage und die diese begründende «Botschaft» abgeschlossen wird, befaßt sich die Bundesversammlung wiederum mit dem Geschäft, zuerst in den Kommissionen der beiden Räte und dann in deren Plenum. Sowohl bei den Verhandlungen in den parlamentarischen Kommissionen wie auch im Plenum kommt der Bundesrat erneut als antragsberechtigter Partner der Bundesversammlung zum Wort.

Festzuhalten ist, daß diese Gliederung des Gesetzgebungsverfahrens und die Beteiligung verschiedener Fakto-

ren an ihm nicht bloß einer «Verfassungspraxis» entspricht, sondern vom Verfassungsrecht selber vorgesehen ist. Die Frage, wer im schweizerischen Bundesstaat zur «Gesetzgebung» kompetent sei, ließe sich darum nicht vernünftig mit dem Hinweis auf ein bestimmtes Organ beantworten.

4.5.2 *Die Notwendigkeit des «Vorverfahrens der Gesetzgebung»*

Bevor die Teilfunktion der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung gewürdigt werden kann, ist die Bedeutung des «Vorbereitungsverfahrens» zu skizzieren, das der Behandlung einer Gesetzesvorlage durch die eidgenössischen Räte vorangeht. Denn kein Stadium der Gesetzgebung als Gesamtvorgang kann aus sich selber und nur für sich selber verstanden werden. Jedes ist als Teilfunktion des Wirkungs- und Gestaltungszusammenhanges zu deuten, in den es hineingehört.

Die Notwendigkeit eines besonderen, von der Regierung geleiteten Vorbereitungsverfahrens dürfte heute unbestritten sein. Eine qualitativ befriedigende Gesetzgebung wäre im Gegenwartsstaat, der immer weitere und kompliziertere Verwaltungsaufgaben gesetzlich zu normieren hat, völlig unmöglich, wenn nicht das Fachwissen der Verwaltung bei Vorbereitung der gesetzgeberischen Erlasse fruchtbar gemacht werden könnte.

Die Gesetzgebung der pluralistischen Gegenwartsdemokratie ist ferner das Werk von Konkordanzlösungen. Mehr oder weniger besteht die gesetzgeberische Aufgabe immer darin, einen optimalen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, die sich nicht auf einen Nenner bringen lassen, zu verwirklichen. Diese Ausgleichsfunktion der Gesetzgebung, mit der sich auch deren «Kompromißcharakter» verbindet, ist prinzipiell positiv zu bewerten[114].

---

[114] Vgl. oben S. 220 ff.

Eine Staatstheorie, die dies grundsätzlich ablehnen (und nicht nur in den Auswüchsen kritisieren) wollte, ließe die Gegenwartsdemokratie mit den ihr eigenen Nöten allein. Zur Wahrnehmung der Aufgabe des Konkordierens in den Anfangsstadien der Gesetzgebung ist nun aber die Regierung in Verbindung mit der ihr unterstehenden Verwaltung weit besser befähigt als das Parlament. Dies nicht etwa nur deswegen, weil das Parlament «pluralistischer Spaltung verfallen» wäre. Die erste Ausgleichung der Interessengegensätze muß aber schon im Vorbereitungsverfahren, gestützt auf das besondere Fachwissen der Verwaltung geschehen. Darum ist es, wenn auch nicht verfassungsrechtlich geboten, so doch sachlich richtig, die Interessengruppen schon im Vorbereitungsverfahren anzuhören, das freilich durch den Bundesrat wirklich geleitet werden muß. Dies drängt sich übrigens auch angesichts der Begutachtungskompetenz auf, die dem Bundesrat gemäß Art. 102, Ziff. 4 BV obliegt. Denn eine Begutachtung gesetzgeberischer Vorhaben ist nicht möglich ohne vorherige Prüfung des Sachverhaltes, zu dem auch die gegebenen Interessenverhältnisse wesentlich gehören.

Eine Konkordierungsaufgabe im Vorbereitungsverfahren obliegt dem Bundesrat auch gegenüber den verschiedenen Departementen der Bundesverwaltung, die, je auf verschiedene Teilaufgaben der staatlichen Verwaltung konzentriert, bei der Gesetzgebung nicht selten gegenläufige Tendenzen vertreten. Dies gilt sogar mitunter für verschiedene Abteilungen ein und desselben Departements. Das Fachwissen der Verwaltung ist nicht eine ungeteilte Einheit, die von «politischer» Zielsetzung desinfiziert wäre. Auch die integrierende Aufgabe, die sich von da aus ergibt, kann aber nur während der Mitarbeit der Fachkundigen und nur vom Bundesrat als leitender Behörde des Vorbereitungsverfahrens geleistet werden.

4.5.3 *Die Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren*

Es ist eine bekannte und vielbesprochene Erscheinung, daß das endgültige Ergebnis der Gesetzgebung durch das Vorbereitungsverfahren weithin vorbestimmt wird. Nicht selten sind die Fälle, in denen der Bundesrat an das Parlament mit der Zumutung herantritt, eine Vorlage als Ganzes anzunehmen, da sie als «Werk des Ausgleichs der Sozialpartner» zustandegekommen sei und nun keine Änderung mehr ertrage, jedenfalls keine grundsätzliche Modifikation. Wie ist nun aber ein solcher Sachverhalt zu würdigen? Mit einer polemischen Kritik ist jedenfalls wenig geholfen!

Unter dem Einfluß eines Unbehagens über «präjudizielle» Wirkungen des Vorbereitungsverfahrens der Gesetzgebung ist bei Beratung des Mirage-Berichtes im Oktober 1964 im Ständerat eine rechtliche Regelung des Vorbereitungsverfahrens angeregt worden, die insbesondere den Zweck verfolgen soll, die Handlungsfreiheit der Bundesversammlung in der Gesetzgebung sicherzustellen[115].

Nach der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats[116] hat auch diejenige des Ständerats[117] diese Anregung aufgenommen, die letztere nicht ohne dabei der Befürchtung Ausdruck zu geben, eine rechtliche Institutionalisierung des Vorverfahrens könnte u. U. die unerwünschte Folge haben, seine Bedeutung noch zu verstärken und die faktische Stellung der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren weiter zu schwächen. Um solche Konsequenzen wenigstens zu minimalisieren, unterstützte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates den Antrag, das Vorbereitungsverfahren sei durch bundesrätliche – immerhin der Genehmigung der Bundesversammlung unterworfene – Verord-

---

[115] Votum Ständerat Dr. E. Zellweger, Sten. Bull. StR, 1964, S. 242 ff.

[116] Bericht, S. 1200, 24 ff.

[117] Bericht, S. 219, 7 ff.

nung zu regeln und nicht durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß im Sinne des Art. 7, Abs. 1 GVG oder gar durch Bundesgesetz.

Wenn man das Unbehagen gegenüber der «präjudizierlichen Wirkung der Ergebnisse des Vorverfahrens» näher analysiert, wird man aber zur Einsicht gelangen, daß sich hier auch ein unbereinigter Widerspruch auswirkt. Das Unbehagen ist zum Teil sachlich begründet. Zum Teil ist es aber auch Folge einer zu unkritisch angenommenen falschen Prämisse. Man kann nämlich nicht ohne Widerspruch einerseits das Vorbereitungsverfahren unter Leitung des Bundesrates für sachlich notwenig halten – was wohl jedermann tut –, und andererseits am Bilde eines Parlaments festhalten, das «Gesetzgeber» schlechthin sei und dem es «eigentlich» obliegen würde, freischöpferisch von einer *tabula rasa* aus, jedenfalls durchaus «unangefochten» von fremden «Meinungen» und Einflüssen Gesetze zu erlassen. Gerade dieser Widerspruch dürfte zu den Ursachen jenes «Unbehagens» hinzuzurechnen sein.

Vielleicht möchte man meinen, die von Max Imboden vertretene scharfe Unterscheidung zwischen «technischem Vorbereiten» im Sinne der «wertfreien Erkenntnis» und «politischem Entscheiden» im Sinne des «wertenden Abwägens»[118] könnte zu einer klaren Gegenüberstellung der Funktionen des «Vorbereitungsverfahrens» und der Verhandlungen der Bundesversammlung verhelfen. Danach würde es der Verwaltung, eventuell einem «zivilen Generalstab», obliegen, «vorausschauende Modelle (zu) entwickeln, die der kommenden Gesetzgebung und den kommenden Maßnahmen als Grundlagen dienen können». Sache derer, «denen die Verfassung das politische Steuer in die Hand gibt», wäre es dann, zwischen den verschiedenen vorgeschlagenen «technischen» Möglichkeiten zu wählen, also «auf Grund echter Alternativen zu entscheiden»[119]. Wiewohl Imboden die angeführte Unterscheidung im Zusammenhang mit berechtigter Kritik an gewissen Erscheinungen schweizerischer Politik vorträgt[120], und obschon es gewiß Demokratie nicht

---

[118] Helvetisches Malaise, S. 26.

[119] a. a. O. S. 37.

[120] Berechtigt ist insbesondere die Feststellung einer «urhelvetischen Neigung, das Urteil über das sachlich Mögliche von vornherein

ohne Alternativen gibt – sei es bei den demokratischen Wahlen oder bei der Behandlung von Sachfragen, wo jeweilen verschiedene Wege unvoreingenommen zu prüfen und gegeneinander abzuwägen sind –, ist doch das prinzipielle Verständnis der Demokratie von der Entscheidung zwischen mehreren Alternativen her, wie auch die antithetische Unterscheidung zwischen «technischen» und «politischen Fragen» – sowohl grundsätzlich wie speziell auch als Abgrenzungskriterium für die Unterscheidung verschiedener Stadien des demokratischen Regierungsprozesses – abzulehnen. Das Verständnis der Demokratie von der «Entscheidung» her als Wahl zwischen «echten Alternativen», verbunden mit der Vorstellung eines (notwendig personifiziert gesehenen) Organs, das das «politische Steuer» in Händen hat, ist nach seinen logischen Voraussetzungen völlig dezisionistisch und weist auf das oben erörterte Modell der identitären Demokratie zurück[121]. Es läßt sich nicht ohne einen Bruch in der Gedankenführung mit einer von ihrer Konkordierungsfunktion her verstandenen Politik zusammenbringen. Und wenn rein erkenntnismäßiges «technisches» und «politisches» Handeln einander gegenübergestellt werden, so nehmen beide einen schiefen Charakter an. Das «Technische» wird zu freischwebender, unverpflichteter *ratio*, das «Politische» zur reinen *voluntas*. Im demokratischen «Willensbildungsprozeß» sind – und zwar in allen seinen Stadien – «technische» und «politische» Erwägungen allerdings unterscheidbar, aber immer aufs engste miteinander verbunden. Das macht gerade das Wesen eines Abwägungsprozesses der praktischen politischen Vernunft aus. Wenn man sich Maßnahmen zur Verbesserung der Bundesfinanzen überlegt, wird man die Variante einer Bundes-Hundesteuer zu 1000 Franken pro Tier im Jahr zum vornherein beiseite lassen, aber nicht, weil sie nicht «technisch» möglich wäre. In einem allmählichen Abwägungsprozeß nähert sich eine zugleich technische und politische Argumentation einer Konkordanzlösung, die schließlich als optimal ausgewiesen werden kann. «Rein technische» Fragen gibt es gerade erst am Ende, wenn das, was auszuführen ist, nach allen Richtungen definitiv feststeht, z. B. wenn die Führung einer anzulegenden Straße wie auch ihre Breite definitiv festgelegt sind und wenn man sich auch schon darüber schlüssig geworden ist, daß es in erster Linie auf Dauerhaftigkeit und nicht auf Niedrighalten der Erstellungskosten

---

auf das politisch Tragbare auszurichten» (a. a. O. S. 26) – sofern damit der zum voraus vollzogene Verzicht darauf gemeint ist, sorgfältig und unter wirklicher Anstrengung des Gedankens nach dem sachlich (dann wohl aber auch politisch!) Möglichen zu fragen.

[121] Vgl. insbes. Helvetisches Malaise, S. 25 f.

ankommen soll. Allerdings ist einzuräumen, daß bei der Vorbereitung gewisser Beschlüsse, namentlich bei Projekten maßnahmehafter Art, die Vorwegnahme gewisser Grundsatzentscheidungen zuweilen möglich und wünschenswert ist (z. B. über Standort und Typ eines Schulhauses). Doch setzt auch schon die Vorbereitung eines solchen «Grundsatzentscheides» einen zugleich «technischen» und «politischen» Abwägungsprozeß voraus. Bei der Vorbereitung der Beschlüsse über Gesetze ist zuweilen überhaupt in keinem Verfahrensstadium Platz für ein «echtes Alternativdenken», weil nicht ein Ziel zu verfolgen ist, sondern verschiedene formallogisch antinomische Teilziele (z. B. wirtschaftspolitischer Art) aufeinander abgestimmt werden müssen.

Aus diesen Überlegungen folgt nun, daß die Verwaltung im «Vorbereitungsverfahren» der Gesetzgebung nicht zum rein «technischen Handlanger» des Parlaments degradiert werden kann. Auch die Verwaltung ist also notwendigerweise in den rational-politischen Abwägungsprozeß einbezogen. Das ist faktisch so; und es ist auch richtig. Es läßt sich weder verbieten, noch mit Gewinn negieren. Auch für einen von den Verwaltungsgeschäften und der Verwaltungswirklichkeit entrückten «zivilen Generalstab» würde übrigens dasselbe gelten. Nur wäre bei ihm die Gefahr der zur Autonomie strebenden Technokratie und der verhüllten und nun aber ganz und gar nicht legitimierten «politischen» Wirkung besonders groß.

Gewiß ist das Gewicht der Entwürfe, die im Vorbereitungsverfahren ausgearbeitet und dann der Bundesversammlung vorgelegt werden, erheblich. Wer nicht insgeheim am Bild des frei schöpferischen und über seine bloß «technischen» Zudiener weit «erhabenen» Parlaments festhält, wird hierin aber nicht prinzipiell einen «Übergriff» in den «Reservatbereich» des «Gesetzgebers» erblikken können. Denn gerade das umsichtig und verantwortlich durchgeführte Vorbereitungsverfahren kann und soll bewirken, daß das Parlament keinen begründeten Anlaß hat, die ihm vom Bundesrat unterbreitete Vorlage wesentlich zu verändern. Auch besteht die Aufgabe des Bundesrates ja darin, der Bundesversammlung solche Entwürfe vorzulegen, von denen – mit Gründen – angenommen werden kann, daß sie auch von dieser als optimale Konkordanzlösungen angenommen werden. Es geht nicht darum,

dem Parlament möglichst viele «technisch durchführbare» Alternativen, die dann notwendigerweise bloß Extremlösungen (jedenfalls nicht optimale Konkordanzlösungen) wären, zur dezisionistischen Auswahl zu unterbreiten, nur um dem Bild der «frei-ungebundenen Volks- und Ständevertretung» die Reverenz zu machen.

Viel kritischer aber ist es zu beurteilen, wenn in einem vom Bundesrat zu wenig straff geleiteten Vorbereitungsverfahren dieser durch die «Sozialpartner» und untergeordnete Verwaltungsinstanzen vor «vollendete Tatsachen» gestellt wird. Auf dieses Problem weist der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hin: Der Bundesrat «kommt in der Praxis oft erst am Schlusse des Vorverfahrens zur materiellen Behandlung des Geschäfts und findet dann die Vorbereitungen so weit fortgeführt vor, daß er nur mit Bedenken von Vorschlägen abweicht»[122]. Laufen die Dinge so, wird die unerläßliche kritische Konkordierungs- und Integrationsfunktion der von der Verfassung eingesetzten politischen Organe überhaupt nicht wahrgenommen.

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetzesentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betreffend den Ausbau der Verwaltungskontrolle wird die Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren dahin umschrieben, sie habe «den Entwurf besonders unter seinen rechtlichen und politischen Gesichtspunkten zu prüfen und ihm zuzustimmen oder ihn abzulehnen»[122a]. Ob sich das Parlament speziell zur Vornahme einer gründlichen Rechtskontrolle eigne, ist zwar fraglich. Gerade hier dürfte die Beiziehung qualifizierter juristischer Experten im Vorbereitungsverfahren bessere Ergebnisse gewährleisten. Auch müßten die Stellung der Justizabteilung gestärkt und die Voraussetzungen ihrer Leistungsfähigkeit verbessert werden. Im übrigen kann aber der Umschreibung des bundesrätlichen Berichts – obschon sie die Funktion der Bundesversammlung

---

[122] Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, S. 220, 8.

[122a] S. 1039, 15.

ein wenig zu sehr als bloß «kassatorische» Prüfung charakterisiert – zugestimmt werden, wenigstens ihrer Tendenz nach. Denn es ist offensichtlich verfehlt, die Teilfunktion der Bundesversammlung von einer Idee der «Gesetzgebung» schlechthin zu konzipieren und also anzunehmen, die Bundesversammlung müßte «im Grunde» all das besorgen, was einem Gesetzgeber im umfassenden Sinne des Begriffs obliege, angefangen beim Sammeln und Prüfen aller Ideen und Anregungen, bis hin zur Vorbereitung und endgültigen Redaktion des Gesetzestextes und dem definitiven Beschluß über diesen. Wer so denkt, gelangt immer wieder zu absoluten Bildern des «wahren» Gesetzgebers, über deren mangelnde Realität er dann nur klagen kann. Insbesondere kann er von hier aus nie dazu kommen, seine Auffassungen und Gefühle gegenüber dem Vorbereitungsverfahren zu bereinigen, das er weiterhin für «leider, leider unumgänglich», aber doch zutiefst mit der «hohen Gesetzgebungsaufgabe des Parlaments» unvereinbar halten wird. Ein demokratischer Radikalismus, der unverweigerlich in die Frustration und zum politischen Katzenjammer führt, ist indessen keine gute politische Haltung. Statt absolute Bilder des «wahren Gesetzgebers» aufzustellen, muß man von der Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren ausgehen, und auch fragen, welche Leistungen man von den beiden Räten als Organen mit vielen Mitgliedern vernünftigerweise erwarten kann. Von hier aus wird sich dann einmal ergeben, daß die « Organe der Vielen» wegen der großen Varietät des in ihnen verkörperten Wissens und wegen der Buntheit der Interessen, die sie (wenn es nicht stur und in einer neuen Argumenten verschlossenen Art geschieht: legitimerweise) vertreten, zunächst vornehmlich dazu geeignet sind, eine größere Zahl von Anregungen und prüfenswerten Forderungen zu entwickeln. Die «Organe der Vielen» sind sodann dazu geeignet und dazu berufen, Begehren um den Erlaß neuer Normen und Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung einer ersten grundsätzlichen und vorläufigen Prüfung zu un-

terziehen. Sie wären aber überfordert, wenn ihnen zugemutet würde, all das zu leisten, was heute im Vorbereitungsverfahren geschieht. Auch Parlamentskommissionen könnten diese Aufgabe in der Regel nicht befriedigend lösen, da es in diesem Stadium ja besonders auch darum gehen muß, das Fachwissen der Verwaltung fruchtbar zu machen und zu konkordieren. Dagegen muß es wieder Sache der «Organe der Vielen» sein, den vom Bundesrat genehmigten Erlassesentwurf zu prüfen, zusätzliche Anregungen und Begehren zu stellen, zu kritisieren und zu modifizieren und schließlich die (unveränderte oder in Einzelheiten modifizierte) Vorlage als Ganzes anzunehmen oder – bei grundsätzlichen Meinungsdifferenzen – abzulehnen, oder sie an den Bundesrat zur umfassenden Überarbeitung und Neuredaktion zurückzuweisen.

Auch von neuesten Tendenzen zu einer Belebung der Einzelinitiative der Mitglieder der beiden Räte gemäß Art. 93, Abs. 1 BV darf eine Entwicklung der Bundesversammlung zum eigentlichen gesetzgeberischen Organ im Vollsinn nicht erwartet werden. Gewiß dürfte dieses Initiativrecht nicht gemäß der Stellungnahme des Eigenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 2. Juli 1965 in eine bloß an einen Rat gerichtete Motion umgedeutet werden[123]. Politisch ist die Einzelinitiative als Ventil sinnvoll. Dagegen ist sie nicht geeignet, den üblichen Gang der Geschäfte zu ersetzen.

Der Qualität der Gesetzgebung dürfte es jedenfalls wenig förderlich sein, wenn von der Einzelinitiative aus einem Unbehagen gegenüber dem Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung übermäßiger Gebrauch gemacht werden sollte. Auch hier darf man sich nicht durch die Utopie eines «souveränen Parlaments», das den Bundesrat als einen bloßen Gehilfen zur Seite habe, bestimmen lassen.

Der Sinn dieses Verfahrens ist der, daß grundsätzliche Neubewertungen sozialer Tatbestände, insbesondere durch Erlaß allgemein-abstrakter Normen (Bundesgesetzen und allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse[124]) sich der kri-

---

[123] Gutachten Harald Huber/Hans nef vom 15. April 1965; Martin Usteri, Das Vorschlagsrecht der Mitglieder der eidgenössischen Räte, NZZ Nr. 1079 vom 12. 3. 1966.

[124] Art. 4 ff. GVG.

tischen und mitgestaltenden Zustimmung der im Parlament versammelten Repräsentanten der Rechtsgemeinschaft vergewissern sollen.

In Ausübung ihrer Teilfunktion im Gesetzgebungsverfahren übt die Bundesversammlung eine Aufgabe aus, die ihr von der Verfassung als eigene übertragen ist. Aber die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist immer auch verbunden mit der Ausübung «politischer Kontrolle» gegenüber dem Bundesrat als dem anderen, ebenfalls von der Verfassung bestellten Partner desselben und einen Gesetzgebungsverfahrens. In der Annahme einer Motion z.B. kann «politische Kontrolle» etwa in dem Sinne enthalten sein, daß der Bundesrat aufgefordert wird, in einer bestimmten Angelegenheit «nun endlich» eine Vorlage auszuarbeiten, gegebenenfalls auch unter einstweiliger Zurückstellung anderer, vom Bundesrat bisher für vordringlich gehaltener Pläne. Die Abänderung einer bundesrätlichen Gesetzesvorlage ist zugleich Wahrnehmung der eigenen gesetzgeberischen Teilaufgabe der Bundesversammlung und Äußerung der «politischen Kontrolle» gegenüber dem Bundesrat, dessen Leistungen im Vorbereitungsverfahren damit kritisiert werden. Ebenso ist in der unveränderten Billigung eines bundesrätlichen Vorschlages das Kontrollmoment enthalten, hier im Sinne einer Entlastungserklärung, die besagt, der Bundesrat habe das Vorbereitungsverfahren so geleitet, daß die Räte an seinen Ergebnissen nichts auszusetzen hätten.

4.5.4 *Folgerungen, die sich aus der näheren Bestimmung der Teilfunktion der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren ergeben*

Bundesrat und Verwaltung einerseits und Bundesversammlung andererseits wirken in den verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zusammen, bis schließlich die beiden Räte (unter Vorbehalt des Referendums) die endgültigen Beschlüsse fassen. Abgesehen von der Beschlusskompetenz am Ende des Verfahrens, die allein der Bundes-

versammlung zusteht, lassen sich die wechselseitigen und aufeinander bezogenen Teilfunktionen zwar unterscheiden, aber nicht voneinander trennen. In einer typologischen – nicht klassifikatorisch abgrenzenden – Umschreibung kann man somit sagen, eine erste Sammlung der Anregungen und die einstweilige Prüfung der eingegangenen Vorschläge sowie die Planung über die Reihenfolge ihrer Verwirklichung seien vom Parlament (unter Mitwirkung des Bundesrates) vorzunehmen. Der Bundesrat ist sodann dafür verantwortlich, daß in dem von ihm geleiteten Vorbereitungsverfahren ein sachlich überzeugender, unvoreingenommen begründeter und damit für die Bundesversammlung wirklich rational überprüfbarer Entwurf zustande kommt. Die Bundesversammlung hat schließlich durch ihre Ausschüsse und gestützt auf deren Anträge im Plenum, den im «Vorbereitungsverfahren» unternommenen Abwägungsprozeß praktisch-politischer Vernunft kritisch nachzuvollziehen und je nach den Ergebnissen dieser Prüfung den Entwurf unverändert zu billigen, zu modifizieren, zu ergänzen oder als Ganzes zu verwerfen. Dies sind die Teilaufgaben, die ihrer besonderen Verantwortung übertragen sind.

Auch wenn man die gesetzgeberische Aufgabe der Bundesversammlung dergestalt entideologisiert und sie als Teilfunktion der Gesetzgebung betrachtet, ist indessen nicht zu übersehen, wie weitreichend die heute an die eidgenössischen Räte gestellten Anforderungen sind. Es bedarf verschiedener Reformen, um sie instand zu stellen, ihnen zuverlässig nachzukommen. Dabei ist es aber von großer praktischer Bedeutung, daß sich das Gesamtziel wie auch die einzelnen Zwecke dieser Reformen an einem realistischen (und den Einzelregelungen unserer Verfassung entsprechenden) Bild der Bundesversammlung und ihrer Funktionen orientieren. Sie dürfen nicht doch insgeheim die Utopie des erhabenen, *a tabula rasa* agierenden «Großen Gesetzgebers» zum Vorbild nehmen.

So kann z.B. der vorgeschlagene Dokumentationsdienst den Abgeordneten nicht Gesetzesentwürfe liefern,

die dann das, was das vom Bundesrat zu leitende Vorbereitungsverfahren zu leisten hat, entbehrlich machen würden. Zwar handelt es sich bei der Einrichtung eines Dokumentationsdienstes – dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zufolge – darum, «dem Parlament ... eine relative Eigenständigkeit in der Meinungsbildung und eine erwünschte Unabhängigkeit gegenüber außerparlamentarischen Kräften zu verschaffen», wobei das «Nicht-Berufsparlament ... in gesteigertem Maße auf derartige parlamentseigene Unterstützungen angewiesen ist»[125]. Allein, diese notwendige Stärkung der relativen Eigenständigkeit soll das Parlament, seiner Teilfunktion im Gesetzgebungsverfahren entsprechend, vor allem zu einer wirklichen Nachprüfung und Modifikation der bundesrätlichen Vorlagen befähigen, nicht so sehr ihm eine «gesetzgeberische» Tätigkeit im umfassenden Sinne des Begriffs ermöglichen.

Wird die Aufgabe eines parlamentarischen Hilfsdienstes so gesehen, erscheint auch der von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats ursprünglich in Erwägung gezogene Rechtsdienst (im Sinne eines Stabes von Juristen, die als ständige Berater den Kommissionen, den Fraktionen und gegebenenfalls auch dem einzelnen Abgeordneten zur Verfügung stehen würden) als eher entbehrlich. Den parlamentarischen Kommissionen dürfte hier – schon angesichts unserer beschränkten «personellen Möglichkeiten» – mit der Beiziehung von juristischen Experten des je in Frage stehenden Sachbereichs hinreichend gedient sein. Nicht ganz befriedigen kann allerdings die Bemerkung im Bericht des Bundesrates zum Gesetzesentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, das Parlament habe ja «die Möglichkeit..., den Rechtsdienst des Justiz- und Polizeidepartements zu benützen». Wie sehr wir ferner bei uns Anlaß haben, überzeugendere Grundlagen für ein fruchtbares Verhältnis von Rechtswissenschaft und Politik zu schaffen, zeigt der Satz, ein besonderer Rechtsdienst des Parlaments sei auch deshalb abzulehnen, «weil zu befürchten wäre, daß die Initiativen der Parlamentarier ihren persönlichen und ursprünglichen Charakter verlieren könnten,

---

[125] S. 229, 17.

wenn sie durch die Hände von Technikern des Rechts gehen müßten»[126].

Die Frage, was ein parlamentarischer Dokumentationsdienst zu leisten habe, scheint überhaupt noch nicht ausreichend geklärt zu sein. Zu begrüßen wäre es, wenn die von den vorbereitenden Kommissionen der beiden Räte zu überprüfenden Akten des Vorbereitungsverfahrens der Gesetzgebung (vgl. die sogleich folgenden Erwägungen) durch den Dokumentationsdienst auch solchen Abgeordneten, die den Kommissionen nicht angehören, zugänglich gemacht werden könnten. Selbst wenn von dieser Möglichkeit nicht ausgiebig Gebrauch gemacht würde, wäre sie wohl doch zu einer gewissen Aufwertung des Plenums gegenüber seinen Kommissionen geeignet.

Besonders zu prüfen ist sodann noch, ob nicht eine Verbindung zwischen dem Dokumentationsdienst der Bundesversammlung und dem geplanten Gesamtschweizerischen Institut für Rechtsvergleichung[127] hergestellt werden sollte. Ein solches Institut wäre geeignet, der Verwaltung für ihre Aufgaben bei der Gesetzesvorbereitung nötige Unterlagen zu vermitteln. Die Zahl der gesetzgeberischen Aufgaben, die sich nicht ohne rechtsvergleichende Vorarbeiten bewältigen lassen, nimmt ständig zu.

Vor allem setzt die kritische und modifizierende Nachkontrolle des Verwaltungsentwurfs durch die eidgenössischen Räte und ihre Kommissionen voraus, daß diese vollständige Kenntnis von dem erhalten, was im Vorbereitungsverfahren geschehen ist. Das bedeutet, daß den Kommissionen alle Protokolle, die allenfalls eingeholten Gutachten, die Berichte und Mitberichte der Departemente, sämtliche Entwurfs-Varianten, die eingegangenen Vernehmlassungen der Kantone und Verbände und alle sonstigen Akten zugänglich gemacht werden müssen. Diese Forderung mag als völlig selbstverständlich erscheinen. Und doch haben sich hier bisher oft Schwierigkeiten ergeben.

So sah sich die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates veranlaßt, den von ihr vorgeschlagenen Art. 47bis,

---

[126] Bericht des Bundesrates, S. 1036, 12.

[127] Hans Merz/A. Meier-Hayoz/J. M. Grossen/E. Bucher, Bericht zum Projekt eines gesamtschweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Zürich 1965.

Abs. 2 GVG («Vorentwürfe, Berichte von Sachverständigen und Vernehmlassungen werden den vorberatenden Kommissionen beider Räte auf ihr Begehren zur Kenntnis gebracht») als «neuen Grundsatz im Parlamentsrecht» zu bezeichnen. «Das Vorverfahren wird aus der Sphäre eines meist geschlossenen Vorgangs herausgehoben und zu einem parlamentsöffentlichen Geschehen gemacht... Das Parlament wird damit in die Lage versetzt, über das hinaus, was in der Botschaft erwähnt wird, durch Auge und Ohr seiner Kommission zu erfahren, wie eine Vorlage zustandegekommen ist, wer im Vorverfahren mitgewirkt hat, was vorgebracht wurde, wo kritische Punkte liegen, was für spezielle Motive einem Vorschlag zugrundeliegen»[128]. Man muß sich lediglich fragen, ob die Vorlagepflicht gegenüber den Kommissionen hier nicht zu eng umschrieben sei, und ob – weil es schwer ist, die Vorlage von Akten zu verlangen, von deren Existenz man nichts weiß – die Herausgabe nicht in jedem Falle und also ohne besonderes Verlangen erfolgen sollte, selbst wenn die Kommissionen nicht jedesmal das ganze Aktenmaterial voll bewältigen könnten. Sie sollten aber Gelegenheit haben, selber abzuschätzen, was ihnen als besonders prüfungsbedürftig erscheint. Wenn man eine wirkliche Verbesserung der Ausgangslage der parlamentarischen Kommissionen will, wird man bereit sein, sogar einen gewissen Leerlauf in Kauf zu nehmen, der bloß nicht unproportioniert sein soll. Bei der Herausgabe von Akten an Kommissionen kann man aber nie mit Sicherheit zum voraus sagen, ob die damit verbundenen Bemühungen einen Leerlauf darstellen. Auf die subjektive Meinung der Verwaltungsinstanzen darf es dabei ja gerade nicht ankommen.

Gerade in bezug auf das «Vorbereitungsverfahren» der Gesetzgebung dürfte es keine sachlichen Gründe für einen Schleier des Geheimnisses geben. Gewiß ist die Aufgabe des Parlaments bei der Gesetzgebung eine Teilfunktion. Doch auch die Ausübung dieser Teilfunktion setzt den ungeschmälerten Einblick in all das voraus, was im Abwägungsprozeß des Vorverfahrens eine Rolle gespielt hat. Es ist ferner ein Irrtum zu meinen, hier aufgetretene Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Departementen und Verwaltungsabteilungen seien zu verbergen, damit die Verwaltung beim Parlament nicht an Ansehen verliere. Die

---

[128] Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates S. 227, 15.

Achtung der Parlamentarier vor der Verwaltung hängt nicht von der Illusion ab, man sei dort «ein Herz und eine Seele». Im Gegenteil: Respekt vor der Arbeit des Vorverfahrens wird gerade dadurch erreicht, daß die vorbereitenden Parlamentskommissionen sich aus eigener Anschauung überzeugen können, wie – sachlich begreifliche – Meinungsverschiedenheiten rational geklärt und bereinigt worden sind und wie man verschiedene Möglichkeiten in einem sachlichen Abwägungsprozeß geprüft hat. Nicht die monolithisch einheitliche und einige Verwaltung, sondern die Verwaltung, die auch in ihren inneren Arbeitsvorgängen, speziell bei der Gesetzesvorbereitung kritisch-rational auf Konkordanzlösungen hin arbeitet und ihre Vorschläge und Entscheidungen als so zustandegekommen und nicht als Ergebnis fragloser Einigkeit ausgibt, verdient das richtig verstandene Vertrauen des Parlaments und der Öffentlichkeit.

Eine wesentliche Verbesserung der «Parlamentsöffentlichkeit» des «Vorbereitungsverfahrens» ließe sich auch in der Weise erreichen, daß den vorbereitenden Kommissionen Gelegenheit zu einem unmittelbaren Kontakt mit den Personen verschafft würde, die bei der Ausarbeitung des Entwurfes maßgebend mitgewirkt haben, seien dies nun Spitzenbeamte oder verwaltungsfremde Experten. Es wirkt sich für die unerläßliche Zusammenarbeit von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung nachteilig aus, wenn der dem Parlament und seinen Kommissionen vorgelegte Entwurf als Vorlage der Verwaltung als anonymer Macht erscheint. Es gilt m. a. W. die Zusammenarbeit von Verwaltung und parlamentarischen vorbereitenden Kommissionen vermehrt zu «personalisieren». Solange das nicht geschieht, könnten die Mitglieder der Parlamentskommissionen versucht sein, je nach ihrer Herkunft und je nach einer stimmungsmäßigen Grundhaltung den «Verwaltungsvorlagen» mit übereifrigem Respekt zu begegnen (z. B. wenn das Kommissionsmitglied in seinem Kanton der Regierung angehört), oder ihr aber zum vornherein mit einem – wenn auch nicht näher begründ-

baren – Mißtrauen zu begegnen, weil, was «die Verwaltung» tue, ja immer irgendwie gefährlich und suspekt sei. Da könnte eine bessere «Personalisierung» der Verhandlungen wohl doch geeignet sein, klarer zu machen, worum es beim Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren des demokratischen Regierungsprozesses geht: nicht um die «Harmonie» oder das «Aufeinanderprallen» kompakter anonymer «Mächte», sondern um eine nach verschiedenen Rollen gegliederte Zusammenarbeit von Personen, die zwar (je nach ihrem Standort im staatlichen Gesamtgefüge) verschiedene Teilaufgaben wahrzunehmen haben, aber alle der gemeinsamen Sache des einen Gemeinwesens dienen.

Diese Überlegungen machen auch klar, daß die geforderte «Parlamentsöffentlichkeit» des «Vorbereitungsverfahrens» der Gesetzgebung und dessen bessere «Personalisierung» nicht einfach den Sinn hat, den vorbereitenden Kommissionen der eidgenössischen Räte und dann auch diesen selber Gelegenheit zu möglichst ausgiebiger Kritik zu verschaffen, um sie wenigstens auf diese Weise für den «Verlust» einer «wahren und umfassenden gesetzgeberischen Funktion» schadlos zu halten. Das wäre eine zu undifferenzierte, in der Tat problematische und schädliche Betrachtungsweise. Zwar hat die Überprüfung des im Vorbereitungsverfahren zustande gekommenen Entwurfes durch das Parlament und seine Kommissionen auch den Sinn, Kritik zu ermöglichen, sei es nur dadurch, daß weitere Abklärungen verlangt werden. Andererseits wird die «Parlamentsöffentlichkeit» des Vorverfahrens der Bundesversammlung und ihren Kommissionen aber oft auch zur begründeten Überzeugung verhelfen, daß im Vorbereitungsverfahren sorgfältige und gute Arbeit geleistet worden ist. Diese Überzeugung als Ergebnis einer rationalen Abklärung ist etwas anderes und Besseres als ein trotz «unguter Gefühle» schließlich «wohl oder übel» erklärtes «Vertrauen».

Die Schwierigkeiten, die zu einer gründlichen Verbesserung der Parlamentsöffentlichkeit des Vorbereitungsverfahrens der Gesetzgebung bewältigt werden müssen, sind nicht gering anzuschlagen.

Nach den Anträgen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes sollen die Kommissionen beider Räte befugt sein, «zur Abklärung schwieriger Verhältnisse nach Anhören des Bundesrates Beamte zu ihren Beratungen» beizuziehen und zu befragen, wobei die Beamten für solche Befragungen «nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbunden und zur Herausgabe von Amtsakten ermächtigt werden» können (Entwurf für einen neuen Art. 47bis GVG, Absätze 1 und 2). In bezug auf das Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung und die für dieses gebotene Parlamentsöffentlichkeit erscheinen diese Einschränkungen doch als recht weitgehend. Einmal sind die Probleme der Gesetzgebung im Gegenwartsstaat zumeist «schwierige» Fragen, selbst für einen Fachexperten, wenn er nicht einer ist, der zum voraus alles weiß. Sodann gilt, wenn irgendwo, dann ganz besonders für die gesetzgeberischen Aufgaben der von Kurt Eichenberger geprägte Satz: «Die Verwaltung gehört auch dem Parlament»[129]. So ist zu hoffen, die Anhörung von Spitzenbeamten und verwaltungsfremden Experten, die an der Ausarbeitung des Verwaltungsentwurfes beteiligt sind, möchte zur Regel der Praxis werden, wie immer die definitive Redaktion der zu revidierenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes ausfallen mag.

Im Zusammenhang mit der Stärkung des Parlaments bei seiner Teilfunktion im Gesetzgebungsverfahren stellt sich auch die Frage einer Regelung des Vorbereitungsverfahrens. Sie soll hier nicht umfassend erörtert werden[130]. Die Strukturierung des Gesetzgebungsverfahrens verbessern wird sie nur insofern, als sie das Parlament in der Ausübung der gerade ihm obliegenden Teilaufgaben nicht bloß nicht schwächt, sondern stärkt. Eine solche Wirkung wäre zumal von solchen Bestimmungen zu erwarten, die eine verbesserte «Parlamentsöffentlichkeit» institutionalisieren

---

[129] Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, Festschrift für Hans Huber S. 131.

[130] Zu den im bisherigen Verlauf der Diskussion vertretenen Auffassungen vgl. insbes. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, S. 1200, 24ff.; Bericht des Bundesrates, S. 1073, 13ff.; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, S. 223, 11ff.

würden. Zu denken wäre auch an eine Vorschrift, nach der die Vernehmlassungen der Verbände nicht nur dem Parlament und seinen Kommissionen, sondern auch der Öffentlichkeit und insbesondere dem Meinungsbildungsprozeß in der politischen Presse zugänglich gemacht werden müßten. Diese Anregung entspringt nicht der Meinung, die Anhörung der Verbände sei grundsätzlich abzulehnen. Die Anmeldung der Interessen ist legitim und nötig. Die Publikation der geltend gemachten Forderungen hätte aber den Vorteil, daß sie einen offenen Meinungsbildungsprozeß auslösen würde. Dies könnte sowohl Regierung und Verwaltung in ihrer Integrationsaufgabe als indirekt auch das Parlament in der Ausübung der ihm obliegenden Teilfunktion entlasten. Es wäre auch auf eine bessere Selbstdisziplin der Verbände zu hoffen, wenn sie damit rechnen müßten, daß ihre Vernehmlassungen der Kontrolle und Kritik der demokratischen Öffentlichkeit ausgesetzt würden. Soweit eine rechtliche Normierung des «Vorbereitungsverfahrens» das einzig legitime Ziel verfolgt, die Stellung des Parlaments in bezug auf die ihm obliegende Teilfunktion zu stärken, ist ohne Zweifel auch das Parlament selber am Beschluß über die zu erlassenden Bestimmungen zu beteiligen. Der Einwand im Bericht des Bundesrates zum Gesetzesentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betreffend den Ausbau der Verwaltungskontrolle, wonach es nach der Verfassung dem Bundesrat zustehe, Gesetzesentwürfe vorzubereiten, und die Bundesversammlung diese Befugnis des Bundesrates nicht reglementieren dürfe[131], vermag dem gegenüber nicht durchzuschlagen. Es ist staatsrechtlich nicht unzulässig, die Ausübung in der Verfassung vorgesehener Funktionen bestimmter Organe durch Gesetz oder in anderer Form näher zu umschreiben.

Die Frage der richtigen Erlassesform für die Regelung des Vorbereitungsverfahrens soll hier nicht untersucht werden. Es sei

---

[131] Bericht des Bundesrates, S. 1039, 15f.

lediglich darauf hingewiesen, daß der Widerstand des Bundesrates gegen eine Regelung durch die Bundesversammlung und selbst gegen einen Genehmigungsvorbehalt zu ihren Gunsten[132] wohl auch mit den Materien zusammenhängen dürfte, die für eine rechtliche Regelung bisher in Betracht gezogen wurden. Eine Festlegung der anzuhörenden Verbände und sonstigen Gruppen würde den Bundesrat in der Tat in einer sachlich unbefriedigenden Weise einengen. Nach der Auffassung des Referenten sollte der Kreis der «angehörten» Gruppen ohnehin möglichst weit gezogen werden. Gerade wenn man so verfährt, vermeidet man es am ehesten, daß das «Vorbereitungsverfahren» von seiten der Verbände als institutionalisiertes Verfahren mißverstanden wird, in dem die sogenannten «unmittelbar Betroffenen» ihre Ansprüche befestigen können sollen. Auch die Frage der Beiziehung von Experten ließe sich kaum ohne unerwünschte Beeinträchtigung der nötigen Handlungsfreiheit des Bundesrates generell festlegen. Wohltätig könnte sich dagegen etwa eine Bestimmung auswirken, wonach die Zusammensetzung sämtlicher Expertenkommissionen nach deren Bestellung publiziert werden müßte und also nicht mehr, wie es bis anhin zuweilen geschieht, sozusagen als «Staatsgeheimnis» gewahrt werden dürfte.

4.5.5 *Zur Frage der Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch die Bundesversammlung*

Walther Burckhardt hat die Auffassung vertreten, wenn die Bundesversammlung dem Bundesrat die Befugnis übertrage, Rechtsverordnungen zu erlassen, so könne sie sich nicht wiederum das Recht vorbehalten, die kraft dieser Delegation erlassenen Verordnungen zu genehmigen[133]. Die Bundesverfassung kenne das «Zwischending» einer genehmigungspflichtigen Verordnung nicht. Für Burckhardt war aber namentlich auch die Überlegung bestimmend, daß die Verantwortlichkeiten eindeutig festzulegen seien, der Genehmigungsvorbehalt aber notwendigerweise zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen müsse.

---

[132] a. a. O. S. 1040, 16.

[133] Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. S. 667; vgl. auch etwa Hans Marti, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, 1966, S. 109.

Gleichwohl gibt es im schweizerischen Bundesstaatsrecht zahlreiche Beispiele solcher Genehmigungsvorbehalte, etwa im Zusammenhang des Vollmachtenrechts, aber auch außerhalb desselben[134]. Heute schlagen die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vor, der Bundesrat solle das Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung in einer Verordnung regeln, die der Genehmigung der Bundesversammlung zu unterstehen habe. Auch manche Kantone kennen den Genehmigungsvorbehalt für Rechtsverordnungen zugunsten des Parlaments[135].

Die scharfe Aussonderung der Verantwortlichkeiten ist jedoch, wie sich aus den bisherigen Überlegungen ergeben hat, bei der Rechtssetzung auch sonst nicht voll zu realisieren. Rechtssetzung geschieht in einem wechselseitigen Zusammenspiel verschiedener Teilfunktionen. Auch bei der Rechtsverordnung der «Exekutive», die der Genehmigung der «Legislative» bedarf, handelt es sich nun um ein solches Zusammenwirken, freilich besonderer Art, indem die Teilfunktion der Legislative auf die bloße Genehmigung reduziert wird. Das ist in bezug auf Normen von sekundärer Bedeutung, die aber immerhin soviel Gewicht haben, daß die Bundesversammlung doch wenigstens eine gewisse Kontrolle wahrnehmen will, vertretbar. Es hält aber auch vor der Bundesverfassung stand, die in ihren organisatorischen Bestimmung nicht ein vollständiges und keiner weiterführenden Konkretisierung zugängliches System aufstellt. Von einer Konkretisierung verfassungsrechtlicher Prinzipien darf in bezug auf den Genehmigungsvorbehalt für Verordnungen der Regierung zugunsten des Parlaments deshalb gesprochen werden, weil die Verfassung selber die Rechtssetzung

---

[134] Für Einzelheiten sei verwiesen auf: W. Christ, Die Genehmigung von Verordnungen der Exekutive durch die Legislative, Diss. Zürich 1945; Z. Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 500; Peter Schneider, Gesetzesdelegation im schweizerischen Recht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt a. M. 1952, S. 395 ff.

[135] Vgl. die Übersicht a. a. O. S. 1.

als einen Vorgang regelt, an dem verschiedene Organe mit je verschiedenen Teilfunktionen (Volk, Parlament, Exekutive) beteiligt sind. Die Struktur des Rechtssetzungsvorgangs ist bei der Verordnungs-Genehmigung nicht grundsätzlich anders als beim dem Referendum unterstellten Gesetz[136].

Wird die Verfassungsmäßigkeit des Genehmigungsvorbehalts des Parlaments für Regierungsverordnungen bejaht, so kommt das nicht der Empfehlung gleich, von diesem Kontrollmittel nun möglichst ausgiebig Gebrauch zu machen. Sachlich unhaltbar wäre insbesondere eine solche Praxis, bei der das Parlament mit Einführung des Genehmigungsvorbehalts bloß seiner ihm schon im Gesetzgebungsverfahren obliegenden Regelungsaufgabe ausweichen wollte. Sodann kann der Genehmigungsvorbehalt natürlich nur dann ein Kontrollmittel sein, wenn vor der Genehmigung eine wirkliche Kontrolle durchgeführt und die Genehmigung nicht als eine bloße Formsache erledigt wird.

4.6 *Die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung außerhalb der Rechtssetzung*

4.6.1 *Vorbemerkungen zur Problemstellung*

Art. 85, Ziff. 11 BV überträgt der Bundesversammlung die «Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege»[137]. Daneben entscheidet sie über den jährlichen Voranschlag. Sodann stehen ihr Mitwirkungsrechte auf dem Gebiete der Außenpolitik und zur Wahrung der inneren

---

[136] So auch W. Christ, a. a. O. S. 113.

[137] Die Oberaufsicht des Parlaments über die eidgenössische Rechtspflege bleibt in diesem Referat außer Betracht. Angesichts der richterlichen Unabhängigkeit (zu dieser vgl. Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Abhandlungen z. schweiz. Recht, NF 341, Bern 1960) sind dem Parlament hier besonders enge Grenzen gesetzt. Insbesondere kommt ihm nach allgemein anerkannter Lehre und Praxis kein gestalterischer Einfluß auf die Rechtsprechung zu (vgl. statt anderer Walther Burckhardt, Kommentar der schweiz. Bundesverfassung, 3. Aufl. 1931, S. 695 f.; A. Streuli, Die Unabhängigkeit der

Sicherheit zu (Art. 85, Ziff. 6, 7, 10). Außer der Verfassung räumen ferner verschiedene Bundesgesetze der Bundesversammlung Kompetenzen zur Mitgestaltung bestimmter Staatsakte ein. So ist es – um an dieser Stelle ein einziges Beispiel zu erwähnen – gemäß Art. 1, Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstraßen Sache der Bundesversammlung, die «wichtigsten Straßenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu Nationalstraßen» zu erklären.

Man könnte nun meinen, bei diesen Gruppen von Kompetenzen der Bundesversammlung handle es sich je um verschiedene Dinge. So seien von der «Oberaufsicht» über Verwaltung und Regierung die besondere Finanzaufsicht, zumal aber die anderen Bereiche, in denen der Bundesversammlung eine Mitwirkungskompetenz zusteht, zu unterscheiden. In diesem Referat wird aber zu zeigen versucht, daß alle die erwähnten Aufgaben der Parlamentskontrolle aufs engste miteinander zusammenhängen, daß dem Parlament zwar in der Ausübung verschiedener Teilfunktionen seiner Kontrolle je verschiedene Methoden und Sanktionen zur Verfügung stehen, daß es sich schließlich aber doch um eine Parlamentskontrolle handelt – eine Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung, die schließlich auch in enger Beziehung steht zur Teilfunktion, welche der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren zukommt.

Abzulehnen ist insbesondere eine Differenzierung, die die «sanktionslose» Oberaufsicht gemäß Art. 85, Ziff. 11 BV anderen Bereichen der Parlamentsaufsicht, in denen es Sanktionen gebe, zumal der Finanzaufsicht der Bundesversammlung gegenüberstellen wollte. Denn einmal ist auch die Befugnis des Parlaments, kraft seiner Oberaufsicht an Regie-

---

Rechtsprechung und das Aufsichtsrecht der Parlamente über die Gerichte, insbesondere in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürcher Diss. 1922; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, S. 239, 27 ff.

rung und Verwaltung Kritik zu üben, eine Sanktion; und zum anderen unterstehen die Bereiche, die der Oberaufsicht gemäß Art. 85, Ziff. 11 BV unterworfen sind, zugleich auch der Finanzaufsicht, wie es schließlich – wiederum in denselben Bereichen – kraft besonderer rechtlicher Bestimmung spezielle weitere Mitwirkungskompetenzen der Bundesversammlung geben kann. Es handelt sich überall um dieselbe eine Parlamentskontrolle; bloß deren Instrumentarium ist differenziert.

4.6.2 *Die Parlamentsaufsicht als Oberaufsicht und die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung*

Im Begriff der «Oberaufsicht der Bundesversammlung» klingen verschiedene, teils gegensätzliche Bedeutungen an. «Oberaufsicht» ist einmal die Aufsicht, die dem verfassungsrechtlichen Organ zusteht, das über eine besondere demokratische Legitimation verfügt, eben dem Parlament. Sie ist also die Aufsicht, die von dem Staatsorgan zu handhaben ist, dem nach der Formulierung in Art. 71 BV «unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone ... die oberste Gewalt des Bundes» zusteht. Die Funktion dieses «obersten Organs» des Bundes bedeutet, wie schon erörtert worden ist, auch nach den Regelungen der Verfassung selber keineswegs, daß alle staatlichen Kompetenzen virtuell zu seiner Disposition ständen. Man kann aber sagen, die Umschreibung der Bundesversammlung als Organ, dem die «oberste Gewalt des Bundes» zustehe, sei doch in dem Sinne sachlich gerechtfertigt, daß das Parlament bei der Entscheidung aller Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und weitreichender politischer Tragweite in dieser oder jener Form mitwirken müsse und daß vor seinem Forum alles zur Diskussion zu stellen sei, «*quod ad statum rei publicae spectat*». Daran ändert auch die nötige Kritik an einer verfehlten, von der Verfassung nicht sanktionierten, aber zuweilen in sie hineininterpretierten Ideologie der prinzipiellen Parlamentssuprematie nichts. Gleichzeitig meint der Begriff der «Oberaufsicht» nun

aber auch eine funktionelle Begrenzung. Oberaufsicht ist nicht durchgreifende Aufsicht, die ihre Akte an die Stelle der Akte der beaufsichtigten Organe setzen könnte. In diesem Sinne läßt sich sagen, die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung sei «bloß Oberaufsicht».

Die Parlamentskontrolle ist insbesondere scharf zu unterscheiden von der Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung, die sich aus seiner Stellung als «oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft» (Art. 95 BV) ergibt und die ihm in Art. 102, Ziff. 15 BV ausdrücklich eingeräumt wird. Der Aufsicht des Bundesrates «über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung» entspricht in der Regel deren dienstliche Unterordnung. Die vom Bundesrat wahrzunehmende Aufsicht hat also zumeist den Charakter einer Dienstaufsicht, die die Kompetenz in sich schließt, verbindliche Weisungen zu erlassen, sei es auf dem Wege allgemein gefaßter Verwaltungsverordnungen oder dienstlicher Anordnungen im Einzelfall. Dem Bundesrat stehen gegenüber der ihm unterstellten Verwaltung Disziplinarmittel zur Verfügung, wie er – unter Vorbehalt entgegenstehender, namentlich den Rechtsschutz des Bürgers anders ordnender Regelungen – auch direkt selber handeln und ergangene Verfügungen auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen aufheben oder abändern kann.

Ausnahmen bestehen bezüglich gewisser organisatorisch verselbständigter Gebilde, wie insbesondere in bezug auf die Schweizerischen Bundesbahnen[138], denen der Bundesrat – auf eine juristisch als «Verbandsaufsicht»[139] zu qualifizierende Kontrolle beschränkt ist –, wie auch bezüglich der Schweizerischen Unfallversicherungs-Anstalt, der Schweizerischen Nationalbank und anderer aus

---

[138] Vgl. insbes. Art. 124 OG; E. Ruck, Schweiz. Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1953 S. 289 ff.

[139] Vgl. G. Anschütz, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Bd. 1, S. 363 ff.

der Bundesverwaltung ausgegliederter Gebilde Besonderheiten gelten, die aber im Zusammenhang dieses Referats nicht des näheren zu erörtern sind[140].

Die Aufsicht des Bundesrates über die eidgenössische Verwaltung wird also durch die Oberaufsicht der Bundesversammlung nicht tangiert. Diese schließt sich vielmehr an jene an. Nach allgemein anerkannter Lehre und Praxis ist jedoch die Bundesversammlung nicht befugt, allein gestützt auf die allgemeine Kompetenz zur Oberaufsicht einzelne Fälle, die in den Geschäftskreis der Exekutive fallen, an sich zu ziehen, Verfügungen der Exekutive aufzuheben, oder abzuändern oder dieser verbindliche Weisungen für die Erledigung der ihr obliegenden Geschäfte zu erteilen[141].

Soweit die Bundesversammlung über direkte Ein- und

---

[140] Vgl. etwa W. Burckhardt, Kommentar zu Art. 95 BV; Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 922 ff. Bei beiden Autoren finden sich auch kritische Hinweise auf verfassungsrechtliche Schranken solcher Ausgliederung. Immerhin wird man annehmen dürfen, die Bundesverfassung gestatte (insbes. in Art. 103, Abs. 2 BV) nicht ausschließlich solche Formen der Nachordnung im Verhältnis zum Bundesrat, die als dienstliche Nachordnung zu qualifizieren sind (vgl. R. Bäumlin, Verfassung und Verwaltung in der Schweiz, Festschrift für Hans Huber, S. 87). Nach W. Burckhardt wäre auch Art. 104 BV als Grundlage für Organisationen «mittelbarer Staatsverwaltung» anzusehen (vgl. Kommentar zu Art. 104). – Zu prüfen bliebe, ob die positivrechtliche Begrenzung der bundesrätlichen Aufsicht nun nicht eine besonders gründliche Komplementärkontrolle durch die Bundesversammlung erheischen würde. Diese Frage – die nur unter Berücksichtigung der Verhältnisse der einzelnen potentiellen Anwendungsgebiete dieser Kontrolle geprüft werden könnte – soll hier aber nicht weiter verfolgt werden.

[141] Vgl. etwa Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 534 ff.; Walther Burckhardt, Kommentar, S. 695; E. Bosshart, Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht, S. 72; zum kantonalen Staatsrecht Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 330 ff. Auch in der neuesten Diskussion eines Ausbaus der Verwaltungskontrolle ist der

Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt, ergeben sich diese aus speziellen Kompetenzen, die die Rechtsordnung besonders vorsieht. Damit ist nicht gesagt, diese Möglichkeiten spezieller Kognition und Aktion seien nicht zur Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung zu rechnen. Diese ist eben nicht eine uniforme Funktion[142], sondern nach ihren Teilfunktionen differenziert und unterschiedlich instrumentiert.

Die Begrenzung der Oberaufsicht des Parlaments im Verhältnis zur Eigenständigkeit der Verwaltung in ihrem eigenen Aufgabenbereich und zur verwaltungsinternen, vom Bundesrat geleiteten Aufsicht, kann aber nicht als «logische Konsequenz» der Gewaltenteilung betrachtet werden. Diese ist ja, wie in einem früheren Zusammenhang dargetan, nicht ein Prinzip mit apriorisch feststehendem Inhalt, aus dem sich bestimmte Folgerungen «logisch» deduzieren ließen. Die genannte Schranke der Parlamentskontrolle ist vielmehr eine Äußerung des positiven schweizerischen Staatsrechts. An sich wären auch

---

im Text angeführte Grundsatz anerkannt geblieben. Vgl. etwa den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (S. 27). Der von dieser vorgeschlagene neue Art. 47 quater Abs. 5 GVG soll ausdrücklich festhalten: «Erlasse und Verfügungen (Entscheide) der Behörden und Amtsstellen können von den Geschäftsprüfungskommissionen oder von der Bundesversammlung nicht aufgehoben oder geändert werden». Außer Betracht bleiben in diesem Referat die Fälle, wo die Bundesversammlung nach spezieller Rechtsvorschrift Beschwerdeinstanz ist. Daß das Parlament für diese Funktion weniger taugt, ist schon mehrfach vermerkt worden. Vgl. z. B. Fleiner-Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 928.

[142] Anders wird man es nur dann sehen, wenn man unter Parlamentskontrolle «im engeren» oder «im eigentlichen Sinne» nur die kritische Rede (insbesondere in Zusammenhang mit der Beratung des Geschäftsberichts) betrachtet, alle anderen Einwirkungen des Parlaments auf Regierung und Verwaltung (z. B. schon seine Kompetenz, an den Budgetanträgen des Bundesrates Korrekturen anzubringen) als über «bloße Parlamentskontrolle» hinausgehend auffaßt.

«gewaltenteilige» Ordnungen denkbar, unter denen dem Parlament die Möglichkeit gegeben wäre, auf bestimmte Verwaltungsorgane unmittelbar einzuwirken. So ist z.B. in den USA der Kongreß in neuerer Zeit mehr und mehr dazu übergegangen, von ihm geschaffene besondere verwaltungsrechtliche Organisationen (*Independent regulatory agencies*) direkt sich selber und seinen Kommissionen zu unterstellen statt dem Präsidenten[143]. Solche (auch in den USA sehr umstrittene) Regelungen, oder auch eine bloße Parlamentspraxis, die ähnliche Wirkungen anstreben wollte, wären vor der Schweizerischen Bundesverfassung, insbesondere vor deren Art. 95 nicht haltbar. Diese Verfassungsbestimmung – in Verbindung mit Art. 103 BV – stellt zwar nicht eine «Deduktion aus dem Gewaltenteilungsprinzip» dar, statuiert aber den Grundsatz der «Einheit der Verwaltung», der mit zu der schweizerischen Ausgestaltung der Gewaltenteilungsidee gehört. Gerade zu einer Zeit, in der die Verwaltungsorgane des Sozialen Rechtsstaates wichtige Obliegenheiten der Integration – sowohl bei der Verwirklichung offener, zuweilen bloß mit «Zielformeln» umschriebener Aufgaben der Verwaltung, wie auch bei der Mitwirkung an der Gesetzesvorbereitung – zu erfüllen haben[144], erscheint die «Einheit der Verwaltung» als wichtiges Prinzip auch der rechtsstaatlichen Demokratie. Der Sinn der verwaltungsinternen Kontrolle würde daher entschieden verkürzt gesehen, wenn man ihr nur die Funktion beimessen wollte, zuzusehen, daß die Gesetze von den Beamten (im Sinne eines bloß ausführenden, nachträglichen Gehorsams) richtig «vollzogen» werden. Hat die moderne Verwaltung,

---

[143] Löwenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, 1959, S. 245.

[144] Eingehender ist die notwendig integrierende Funktion der Verwaltung und ihre Abhängigkeit von der «Einheit der Verwaltung» dargestellt bei R. Bäumlin, Verfassung und Verwaltung in der Schweiz, S. 81 ff. Vgl. insbes. auch Kurt Eichenberger, Die Einheit der kantonalen Verwaltung, Aargauisches Beamtenblatt, 54. Jg. 1957, S. 121 ff.

namentlich die Wirtschaftsverwaltung, auch die Aufgabe, vom Gesetzgeber nicht zu Ende normierte (und vielfach auch gar nicht abschließend normierbare) Ziele zu verfolgen, so bedarf sie der zusammenfassenden Leitung durch die Regierung. Von da aus zeigt sich, daß die verwaltungsinterne Kontrolle – neben ihrer Bedeutung für den Rechtsschutz des Bürgers – nicht allein eine verwaltungs-«technische» Funktion hat, sondern zugleich auch eine besondere Art von der Regierung gehandhabter «politischer», d. h. das Gemeinwesen und seine Fortbildung gestaltender Kontrolle darstellt.

Wie wichtig der Grundsatz der «Einheit der Verwaltung» immer ist, so darf er nun aber andererseits nicht dogmatisiert werden. Er ist ein erprobtes Prinzip der (auch für die juristische Auslegung maßgeblichen) praktischen Vernunft, die sich selber untreu würde, wenn sie ihre Ergebnisse absolut setzen wollte. Als praktischer Grundsatz – und nicht als «allgemeingültiges theoretisches Prinzip» – kann die «Einheit der Verwaltung» auch mit bestimmten «Einwirkungen» des Parlaments verträglich sein, die dann nicht einmal als «Ausnahmen» dargestellt zu werden brauchen. (Das Schema «allgemeine Regel/regeldurchbrechende Ausnahme» ist typisch für die abstrakt-theoretische Vernunft, gehört aber nicht zum Konkordanzdenken der praktischen Vernunft.) So kann denn die «Einheit der Verwaltung», richtig und nicht dogmatisiert verstanden – sowenig wie die Gewaltenteilungsidee im allgemeinen – den Dualismus von Exekutive und Parlament zu einem Neben- oder gar Gegeneinander in sich geschlossener Blöcke machen, die lediglich über ihre Spitzen miteinander in Berührung kommen dürften. Auch spricht die «Einheit der Verwaltung» nicht gegen besondere Formen des Zusammenwirkens von Exekutive und Parlament außerhalb der Gesetzgebung, sofern besondere Gründe der praktischen Vernunft sie als angezeigt erscheinen lassen.

4.6.3 *Der von der Kontrollfunktion des Parlaments erfaßte Bereich der Verwaltung*

Der Bereich der Verwaltung, der von der parlamentarischen Oberaufsicht erfaßt wird, sei hier nur mit kurzen Hinweisen umschrieben. Nach Art. 85, Ziff. 11 BV bezieht sich die Oberaufsicht der Bundesversammlung auf die ganze «eidgenössische Verwaltung». Dazu gehören im Sinne dieser Bestimmung der Bundesrat als Kollegialorgan, die Departemente mit ihren Abteilungen, aber auch alle Gebilde «mittelbarer Staatsverwaltung» des Bundes, wie die SBB, die Eidg. Alkoholverwaltung sowie alle weiteren verselbständigten Gebilde der öffentlichen Verwaltung. Selbst privatrechtliche Gebilde, durch die öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllt werden[145], können nicht prinzipiell von der Oberaufsicht der Bundesversammlung ausgenommen werden.

Zu beachten ist aber, daß unmittelbarer Adressat der Oberaufsicht der Bundesversammlung und der bei ihrer Ausübung geltend gemachten Kritik allein der Bundesrat ist. Das bedeutet, daß auch die bei Handhabung der Oberaufsicht vorgebrachten Forderungen und Empfehlungen sich praktisch nur auf ein Handeln des Bundesrates beziehen können, zu dem dieser kompetent ist. Der mittelbare Einfluß der Bundesversammlung kraft ihrer Oberaufsicht ist also begrenzt durch die Kompetenzen des Bundesrates selber.

Dasselbe gilt auch in bezug auf die Kantone, soweit sie Bundesrecht zu vollziehen haben oder Empfänger von Bundessubventionen sind, bzw. als Verteilungsstellen von Bundessubventionen zu wirken haben.[146] Hier handelt es sich um eine Bundesaufsicht, die unmittelbar vom Bundesrat

---

[145] Vgl. Hans Georg Giger, Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Berner rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, H. 60, 1951.

[146] Vgl. Dietrich Schindler jun., Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Zürcher Beitr. z. Rechtswiss. NF 178, 1952, speziell zur Frage der Kontrolle: S. 247 ff.

und von der ihm unterstellten Bundesverwaltung auszuüben ist[147]. Der Bundesversammlung gegenüber ist der Bundesrat jedoch für richtige Wahrnehmung seiner Funktionen der Bundesaufsicht verantwortlich.

Eine Stärkung der Voraussetzungen für eine wirksame Oberaufsicht der Bundesversammlung über die vom Bundesrat zu handhabende Bundesaufsicht ergibt sich, wenigstens soweit es um das Subventionswesen und die Frage der Einhaltung der Subventionsbedingungen geht, aus der Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (vgl. unten Ziff. 4.6.44), die z.T. schon nach heutiger Praxis in den Kantonen und bei privaten Subventionsempfängern Kontrollen durchführt, Kontrollen, die sowohl dem Bundesrat die Handhabung der Bundesaufsicht wie auch der Bundesversammlung die Ausübung ihrer Oberaufsicht gegenüber dem Bundesrat (und mittelbar gegenüber den Empfängern von Beiträgen des Bundes) erleichtern sollen. Der Entwurf zu einem BG über die Eidg. Finanzkontrolle will auch diese Kontrollkompetenzen vermehrt stärken und institutionalisieren.

4.6.4 *Die Handhabung der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung. Gelegenheiten, Methoden und Sanktionen*

4.6.41 Allgemeine Übersicht

Geht man von der Vorstellung des demokratischen Regierungsprozesses als ständiges Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung aus, so wird man das Moment der Kontrolle – speziell der vom Parlament ausgeübten, politischen Kontrolle – in allen Formen und bei allen Gelegenheiten finden, wo sich Parlament und Exekutive begegnen, sowohl in den verschiedenen Verfahren der Rechtssetzung wie auch bei allen sonstigen Geschäften, mit denen Parlament und Regierung gemeinsam zu tun haben. Man wird dann insbesondere nicht das in der Literatur oft festzustellende Bedürfnis[148] empfinden, theoretisch scharf

---

[147] Vgl. etwa Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 128 ff.

[148] Vgl. oben S. 236 f.

zwischen Akten zu unterscheiden, die eine Kontrollfunktion hätten, und andern, für die dies nicht zuträfe.

Manche Formen parlamentarischen Handelns, die nicht speziell als Mittel der Kontrolle geschaffen sind, wie z. B. das Initiativbegehren des einzelnen Abgeordneten, können im einzelnen Fall doch auch aus Motiven der Kritik an der Regierung verwendet werden (ohne daß deswegen notwendigerweise von einem Mißbrauch der betreffenden Form des Handelns gesprochen werden müßte). Umgekehrt kommt es häufig vor, daß das «klassische Mittel» der parlamentarischen Kontrolle und Kritik: die Interpellation zu ganz anderen Zwecken verwendet wird als zur Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit der Regierung.

Gewisse Geschäfte, die Gelegenheit geben, politische Verantwortlichkeit geltend zu machen, kommen von Rechts wegen in regelmäßigen Abständen auf die Traktandenliste der eidgenössischen Räte. Das gilt namentlich für die Wahlen, für den Geschäftsbericht, den Voranschlag und die Staatsrechnung. Gelegenheiten zur Wahrnehmung politischer Kontrolle ergeben sich aber auch bei der Behandlung aller sonstigen Geschäfte. Eine scharf profilierte Topographie der Orte politischer Verantwortlichkeit erstellen zu wollen, wäre ein von Grund auf sinnloses Unterfangen.

4.6.42 Die Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrates

Als die Gelegenheit zur Wahrnehmung politischer Kontrolle des Parlaments gegenüber dem Bundesrat gilt in der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorab die Behandlung des ordentlichen Geschäftsberichts des Bundesrates sowie der besonderen Geschäftsberichte der Bundesbahnen und der Alkoholverwaltung, die neben dem allgemeinen Geschäftsbericht der Bundesversammlung gesondert vorgelegt werden. Der Gang der Verhandlungen bei Prüfung dieser Geschäftsberichte ist nach der umfassenden Darstellung und

Analyse, die sich bei KURT EICHENBERGER findet[149], hier nicht im einzelnen zu schildern. Die Grenzen der Effektivität der von der Bundesversammlung wahrgenommenen Geschäftsprüfung sind in neuerer Zeit vielfach eindringlich dargestellt und begründet worden[150]. Einmal sind die Räte völlig von der Vorbereitung der Prüfungsfunktion durch ihre Kommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen und Alkoholkommissionen der beiden Räte) abhängig. Aber auch die von diesen Kommissionen wahrgenommene Kontrolle erweist sich mehr oder weniger als eine sporadische und in der Auswahl der Kontrollgegenstände als allzu zufällig. Die Meinung, es müßte den beiden Räten als Gesamtorganen obliegen, die Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates auszuüben, müßte sich freilich notwendigerweise als illusionär erweisen. Eine Stärkung der Kontrolle der Geschäftsprüfung des Bundesrates durch die Bundesversammlung kann nur über den Ausbau der Tätigkeit der vorbereitenden Kommissionen und ihres Instrumentariums erreicht werden, worauf in einem späteren Zusammenhang noch zurückzukommen ist. Der Beratung im Plenum können auch bei Behandlung des Geschäftsberichts mehr nur der Publizitäts- und der Integrationseffekt zukommen, die allerdings auch als wichtige Funktionen erkannt werden müssen. Diese Wirkungen der Verhandlungen im Plenum sind nicht als «bloß nach außen zielende Publikumswirkungen» abzuwerten. Die Ambiance der rechtsstaatlichen Demokratie ist auf sie angewiesen.

Neben dem ordentlichen Geschäftsbericht geben die besonderen Berichte, die der Bundesrat von sich aus

---

[149] Die oberste Gewalt im Bunde, S. 276 ff.; vgl. auch FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 532 ff.; E. BOSSHART, a. a. O. S. 60 ff.

[150] K. EICHENBERGER, a. a. O. Von den verschiedenen neuestens herausgekommenen offiziellen Berichten gibt derjenige der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle die beste Auskunft (S. 238, 26 ff.).

oder auf Verlangen der Bundesversammlung oder einer ihrer Abteilungen vorlegt, Gelegenheit zur Handhabung politischer Kontrolle. Vom Bundesrat aus eigener Initiative eingebrachte Spezialberichte beziehen sich insbesondere auf Verwaltungsgeschäfte, in denen der Bundesversammlung kraft besonderer Anordnung des positiven Rechts eine Mitwirkungskompetenz zukommt. Hier verbindet sich die Prüfung des Berichts mit der Wahrnehmung der der Bundesversammlung selber zustehenden Kompetenz.

4.6.43 Die Interpellation

Besondere Mittel, um die politische Kontrolle des Parlaments einzuleiten, sind die Interpellation und die Kleine Anfrage[151]. Interpellationen sind schriftlich und unterzeichnet dem Ratspräsidenten einzureichen, der dem Rat und dem Bundesrat zunächst davon Kenntnis gibt, sofern der Bundesrat nicht eine sofortige Beantwortung vorzieht. Im Nationalrat müssen Interpellationen mindestens von zehn, im Ständerat mindestens von drei Ratsmitgliedern unterstützt werden. Mit der Interpellation kann «vom Bundesrat über irgendeinen die Angelegenheiten des Bundes betreffenden Gegenstand» Auskunft verlangt werden.

Kleine Anfragen verfolgen denselben Zweck, können aber von einem einzelnen Ratsmitglied, ohne Unterstützung durch andere Abgeordnete eingereicht werden. Über die Antwort des Bundesrates, die mündlich oder schriftlich zu erteilen ist, findet im Rate keine Diskussion statt, während nach der Beantwortung von Interpellationen eine solche vom Rate beschlossen werden kann.

Das parlamentarische Interpellationsrecht ist schon als «Kontrollmittel par excellence» bezeichnet worden[152], was

---

[151] Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962, Art. 41 ff.; Geschäftsreglement des Ständerates vom 27. September 1962, Art. 43 ff.

[152] Lucjan Bekerman, Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im Deutschen Reich, England und Frankreich 1910. S. 69.

insbesondere für bestimmte Ausprägungen des eigentlichen parlamentarischen Regierungssystems zutreffen dürfte[153]. Im britischen Regierungssystem hängt die Wirksamkeit der Interpellation als Kontrollmittel – sie kann zumal in institutionalisierten «Fragestunden» geltend gemacht werden – auch mit der sehr ausgeprägten Ministerverantwortlichkeit zusammen[154].

Auch in der Schweiz sind Interpellation und Kleine Anfrage wichtige Mittel zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Regierung. Freilich darf man die Wirksamkeit gerade dieser Kontrollmittel nicht überschätzen. Einmal herrscht – wie KURT EICHENBERGER festgestellt hat[155] – «im Interpellationsrecht recht eigentlich der Zufall». Zuweilen neigt der Bundesrat ferner dazu, die Beantwortung von Interpellationen zu verzögern oder ihr überhaupt auszuweichen[156]. Schließlich wird die Interpellation sehr häufig auch anderen Zwecken dienstbar gemacht als solchen der Kontrolle und Kritik des Bundesrates. Abgesehen von den rein wahltaktischen Interpellationen – namentlich in der letzten Session vor den Wahlen – sei etwa auf die vom Bundesrat selber veranlaßten Anfragen hingewiesen, die ihm Gelegenheit bieten sollen, sich vor dem Parlament und damit vor der demokratischen Öffentlichkeit überhaupt zu gewissen Fragen zu äußern. Eine solche Interpellation entspricht nicht dem mit dem Interpellationsrecht der Abgeordneten gemeinten Sinn. Gleichwohl kann auch sie eine wichtige und legitime Funktion haben, etwa dann, wenn der Bundesrat in der Öffentlichkeit, z. B. in der Presse, ange-

---

[153] Einläßliche Erörterungen über die geschichtliche Entwicklung des Interpellationsrechts und seine Funktion a. a. O. S. 56 ff.

[154] Zur Ministerverantwortlichkeit in Großbritannien etwa S. E. FINER, The Individual Responsibility of Ministers: Public Administration 34 (1956) p. 377 ss.; GERHARD A. RITTER, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Großbritannien, in: Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für E. Fraenkel, 1963, S. 295 ff.

[155] a. a. O. S. 279.

[156] Solchen Tendenzen möchte die «dringlich erklärte» Kleine Anfrage begegnen (Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 44).

griffen worden ist, das Parlament selber aber keinen Anlaß zur Kritik sieht, vielmehr mit der Haltung des Bundesrats durchaus einverstanden ist. Gewisse Interpellationen haben sodann einen Charakter, der sie dem Postulat annähert, so etwa, wenn ein Abgeordneter besorgt fragt, ob der Bundesrat nicht diese oder jene – für den Abgeordneten selber nur der ungefähren Tendenz, aber nicht dem Inhalt nach bestimmbaren – Maßnahmen in Erwägung ziehen wolle.

Die mehr und mehr eingetretene Schwächung des Kontrolleffekts der Interpellation und der Kleinen Anfrage, die unverkennbar ist, hängt in der Schweiz gewiß auch mit unserer Mehrparteienregierung zusammen, in der sich die Regierungsparteien allzusehr zur «Regierungstreue» verpflichtet fühlen[157]. Ähnliche Tendenzen zeigen sich in der Deutschen Bundesrepublik, wo Theodor Eschenburg schon 1956 festgestellt hat, wenn eine Koalitionspartei eine heikle Anfrage an ein einer anderen Koalitionspartei angehörendes Regierungsmitglied richte, so gelte das vielfach als «Koalitionsverrat»[158].

Eine gewisse Aufwertung des Kontrolleffekts der Interpellation ließe sich wohl durch Einführung einer Bestimmung in die Geschäftsreglemente der eidgenössischen Räte erreichen, wonach eine näher zu bestimmende, aber nicht zu hoch anzusetzende Zahl von Abgeordneten nach der Interpellationsbeantwortung durch den Bundesrat eine Diskussion verlangen könnte, so daß es hiefür also nicht eines Beschlusses der Ratsmehrheit bedürfte[159]. Dadurch könnte die Kritik namentlich der kleinen, an der Regierung nicht beteiligten Parteien besser institutionalisiert werden und dem Bundesrat würde das bloß ausweichende Antworten –

---

[157] Vgl. oben S. 216f.

[158] Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956, S. 605.

[159] Die Geschäftsordnung des Bundestages der Bundesrepublik Deutschland (§§ 105ff.) kennt die «Große Anfrage», die von mindestens 30 Mitgliedern unterzeichnet sein muß. An die Beantwortung schließt sich eine Diskussion an, wenn 30 Anwesende es verlangen (§ 106 a. E.).

das die Regierungsparteien zuweilen allzuleicht hinnehmen – erschwert. Freilich wäre es nicht auszuschließen, daß eine solche Erleichterung des Zustandekommens von Diskussionen gelegentlich unfruchtbarer Polemik die Tür öffnen würde. Doch ist das wahrlich nicht eine Gefahr, die den Verhandlungen der eidgenössischen Räte heute droht.

4.6.44 Der Beschluß über den Voranschlag und die Finanzaufsicht der Bundesversammlung

Nach Art. 85, Ziff. 10 BV obliegen der Bundesversammlung «Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen». Mit dem «Aufstellen» des Voranschlages ist die Bewilligung der Ausgaben gemeint, die der Bundesversammlung auch bei solchen Kreditbegehren zusteht, die gesondert, außerhalb des jährlichen Voranschlages, behandelt werden.

Man könnte versucht sein, auch bei diesen Kompetenzen eine scharfe klassifikatorische Unterscheidung zu treffen und den Beschluß über den Voranschlag als «eigene» Kompetenz der Bundesversammlung der «bloßen» Aufsichtskompetenz über «fremde» Amtsführung gegenüberzustellen, die die Bundesversammlung bei Abnahme der Staatsrechnung wahrzunehmen habe. In diesem Sinne ist Art. 85, Ziff. 10 BV denn auch oft verstanden worden. So ist bei E. Bosshart zu lesen, «wie die parlamentarische Kontrolle überhaupt, so (habe) auch die in besonderer Weise ausgestaltete Kontrolle der Bundesversammlung über die Finanzverwaltung den Zweck, die Verwaltung im Einklang mit dem Volkswillen, in Übereinstimmung mit Verfassung, Gesetzen und Bundesbeschlüssen, insbesondere aber in Übereinstimmung mit einem Bundesbeschluß, dem Voranschlag zu halten»[160]. Der Voranschlag erscheint hier als Manifestation des einheitlichen, durch den

---

[160] a. a. O. S. 100.

Mund des Parlaments verbindlich ausgesprochenen Volkswillens, dessen getreue Beobachtung nachträglich überwacht wird. Anordnung, Vollzug und Überwachung des Vollzuges werden zeitlich in einem klaren Nacheinander gesehen und bilden hier die Momente eines syllogistischen Schlusses[161].

Allein, auch die Finanzkompetenzen der Bundesversammlung gemäß Art. 85, Ziff. 10 BV bilden zusammen ein Ganzes, das sich nicht in klassifikatorischer Weise in Teilfunktionen aufgliedern läßt. Die Schweizerische Bundesverfassung sieht hier ein Zusammenwirken des Bundesrats und der Bundesverwaltung mit der Bundesversammlung vor. Ein Zusammenwirken, in dem wiederum – ähnlich wie bei der Gesetzgebung – das Kontrollmoment überall eingeschlossen ist.

Die Kompetenz der Bundesversammlung, über den Voranschlag zu beschließen, wird häufig als eine «Abweichung vom Grundsatz der Gewaltenteilung» angesehen[162], wenn man sie auch für sachlich gerechtfertigt hält. Dabei wird aber wiederum eine Gewaltenteilungslehre im Sinne der Unterscheidung klassifikatorisch geschiedener Funktionen vorausgesetzt. Dies führt dann dazu, daß das Budget, wo es in derselben Form wie die Gesetze beschlossen wird, wie in Deutschland, als «formelles Gesetz» erscheint[163], seinem In-

---

[161] Vgl. oben S. 236.

[162] Statt vieler HANS LANG, Die Eidgenössische Finanzkontrolle, Diss. St. Gallen, 1958, 6. Gerade hier stehen manche schweizerische Autoren unter dem Einfluß der Funktionenlehre des deutschen juristischen Positivismus. Namentlich PAUL LABAND hatte die Auffassung vertreten, das parlamentarische Budgetrecht widerlege die Gewaltenteilung und beseitige sie auf einem ihrer wichtigsten Gebiete (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1914, S. 524), während zur Zeit der Weimarer Republik JOHANNES HECKEL das parlamentarische Haushaltrecht im Verhältnis zur Gewaltenteilung für «irrationabel» hielt (ANSCHÜTZ-THOMA, Handbuch des deutschen Staatsrechts, 2. 1932, S. 386).

[163] Zur Theorie des Budgets als formelles Gesetz in Deutschland vgl. etwa BÖCKENFÖRDE, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958, S. 226 ff.

halt nach aber zuweilen als «Verwaltungsakt» qualifiziert wird. Die Lehre vom Budget als «Verwaltungsakt» wird auch in der Schweiz vertreten; nur soll es hier ein in der Form des einfachen Bundesbeschlusses ergehender Verwaltungsakt sein[164].

Völlig anders hat indessen etwa die amerikanische Lehre und Praxis die Sache seit jeher gesehen. Ernst Fraenkel folgend kann man sagen, die Amerikaner hätten sich von solchen systematischen Bedenken, wie sie sich aus einer dogmatischen Funktionslehre ergeben, niemals beirren lassen. Nicht nur haben sie niemals bezweifelt, daß das Budgetwesen zu den wichtigsten Aufgaben der «Legislative» gehöre; schon für die Väter der amerikanischen Verfassung war es «eine Selbstverständlichkeit, daß der Haushaltplan oder sein Äquivalent nicht nur ein Gesetz, sondern das politisch wichtigste aller Gesetze ist. Die Vorstellung, daß ein solches Gesetz «eigentlich» gar kein Gesetz sei, weil es keine allgemein gültige Norm enthält, konnte ihnen gar nicht kommen, weil sie nicht von einem deduktiv aus einem System abgeleiteten, sondern von einem empirisch aus der Geschichte geformten Gesetzesbegriff ausgingen»[165].

In der Schweiz ist das Budget des Bundes nun allerdings kein Gesetz, insbesondere weil im schweizerischen Staatsrecht zum Gesetz die Unterstellung unter das Referendum gehört, dem das Budget als einfacher Bundesbeschluß nicht unterliegt. Das sieht die Verfassung so vor, und auch eine Umschreibung des «Bereiches des Gesetzes», wie sie sich in Art. 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes findet, umfaßt den Be-

---

[164] F. Fleiner, Bundesstaatsrecht, 1923, S. 690; F. Pesch, Die staatsrechtliche Bedeutung des eidgenössischen Budgets, Diss. Zürich 1929, S. 45ff. Die Bezeichnung des Budgets als Verwaltungsakt wäre indessen selbst dann abzulehnen, wenn man das Budget – gestützt auf eine klassifikatorische Funktionenlehre «materiell» der Verwaltung zurechnen wollte; denn das Verwaltungshandeln erschöpft sich nicht in Verwaltungsakten.

[165] Das amerikanische Regierungssystem, Köln und Opladen, 1962, S. 235.

schluß über den Voranschlag nicht. Dennoch besteht nun aber kein Anlaß, den Unterschied zwischen Gesetz und Voranschlag überzubetonen, als ob es bei diesem und jenem um allseitig grundverschiedene Dinge ginge. Denkt man von der («Mitwirkungs-») Kompetenz der Bundesversammlung aus, (die beim Voranschlag endgültig ist, beim Gesetz unter Vorbehalt des Referendums steht), wird das Gemeinsame deutlich: es handelt sich hier wie dort um grundlegende Steuerungsvorgänge innerhalb des demokratischen Regierungsprozesses, einmal durch Erlaß neuer allgemein-abstrakter Normen, die eine Neubewertung sozialer Tatbestände enthalten[166], das andere Mal durch eine bestimmte Budgetpolitik. Daß der Budgetierung heute eine hervorragende politische Steuerungsfunktion zukommt, ist eine – freilich, vor allem in der politischen Praxis, nicht immer hinreichend beachtete – Selbstverständlichkeit. «Das Budget ist der Ausdruck des politischen und wirtschaftlichen Interessenausgleichs zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen»[167], ein «Kompromiß zwischen dem politischen Wollen und dem finanziellen Können», zugleich ein wichtiges Instrument der Konjunkturpolitik[168].

In Staaten, in denen sich die Budgetkompetenz aus dem (letztlich ständestaatlichen) Steuerbewilligungsrecht entwickelt hat, ist hier ein wichtiger Bedeutungswandel festzustellen, indem man von der Steuerbewilligung über die ebenfalls noch negativ begrenzende Ausgabenbewilligung erst in neuester Zeit zur Erkenntnis der positiven Steuerungsfunktion des Budgets gelangt ist. In der Schweizerischen Eidgenossenschaft wäre an sich der Weg

---

[166] Aller Rechtsetzung ist eine sozialgestaltende Funktion zuzusprechen. Auch das Recht des «klassischen» liberalen Rechtsstaates hat die Sozialordnung nicht einfach «vorausgesetzt». Vgl. dazu die nähere Begründung bei R. Bäumlin, Staat, Recht und Geschichte, S. 11f.

[167] Ulrich Höch, Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft, Diss. Basel 1950, S. 18.

[168] Wilhelm Henle, Zuweisung der finanziellen Mittel, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 331.

zur Steuerungsfunktion der Budgetkompetenz der Bundesversammlung von Anfang an offen gewesen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung hat ihre Wurzeln ja nicht in einem «Steuerbewilligungsrecht». Sie mußte nicht nach und nach einer ursprünglich allzuständigen «Exekutive» abgerungen und allmählich von einer negativ bremsenden in eine aktiv gestaltende Funktion umgeformt werden[169].

Eine Schwächung der politischen Steuerungsfunktion der Bundesversammlung bei der Budgetierung wie eines planmäßig gehandhabten Lenkungseffekts des Budgets der Schweizerischen Eidgenossenschaft überhaupt ergibt sich aber daraus, daß viele wichtige neue Ausgaben nicht im Zusammenhang mit dem Voranschlag, sondern in selbständigen Beschlüssen der Räte bewilligt werden. So ist schon gesagt worden, infolge dieser Zersplitterung der politischen Lenkungsfunktion sei die «in andern Ländern so berühmte Budgetdebatte ... bei uns mehr eine Finanzdebatte, das heißt eher (bloß) eine sachliche Verwaltungsangelegenheit»[170]. Auch hier gäbe es – ohne große strukturelle Umwälzungen unseres Staatsgefüges! – Möglichkeiten zu einer Aufwertung des Parlaments durch «kleine Reformen»[171].

Dem Voranschlag kommt also, ähnlich wie der Gesetzgebung, eine Funktion der politischen Gestaltung des Gemeinwesens zu. Wichtig im Zusammenhang der hier zu behandelnden Fragen ist nun aber die Feststellung, daß auch das Verfahren des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament – das für den demokratischen Regierungsprozeß allgemein typisch ist – im wesentlichen beim Budget dieselbe Struktur aufweist wie bei der Gesetzgebung. Sowenig wie die Bundesversammlung (auch abgesehen vom Vorbehalt des Referendums) «Gesetze erläßt» im Sinne eines

---

[169] Auf die besonderen historischen Voraussetzungen der Budgetkompetenzen der eidgenössischen Räte weisen etwa hin U. Höch, a.a.O., S. 20; F. Pesch, a.a.O. S. 32.

[170] U. Höch, a.a.O. S. 21; vgl. auch Bericht z. Budgetbotschaft 1948 vom 4.11.47, S. 7.

[171] Teilweise ist die Schwächung des politischen Lenkungseffekts des Budgets auch eine – nicht ganz vermeidbare – Konsequenz der direkten Demokratie, weil sich manche Ausgaben aus Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ergeben, so daß über sie nicht im Zusammenhang mit dem Voranschlag beschlossen werden kann.

alle dazu gehörenden Teilfunktionen umfassenden Begriffs der «Gesetzgebung», sowenig «stellt sie den Voranschlag auf» – trotz des Wortlautes von Art. 85, Ziff. 10 BV. Auch hier ist die Aufgabe der Bundesversammlung als eine Teilfunktion anzusehen, und zwar – wie bei der Gesetzgebung – nicht bloß infolge einer faktischen Verfassungspraxis, sondern gemäß dem geltenden Verfassungsrecht. Nach Art. 102 Ziff. 14 BV sorgt der Bundesrat u.a. «für die Verwaltung der Finanzen des Bundes» und «für die Entwerfung des Voranschlages». In der Vorbereitung der Budgetvorlage übt der Bundesrat durch die ihm unterstellte Verwaltung eine Aufgabe aus, die sachlich derjenigen entspricht, die ihm im Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung obliegt. Gerade auch beim Budget ist die Verwaltung – abgesehen davon, daß sie es ist, die die Bedürfnisse der verschiedenen Verwaltungszweige kennt – dazu berufen, ausgleichend und integrierend zu wirken.

In bezug auf die Tätigkeit der die Verwaltung leitenden Regierung ist schon gesagt worden, das Budget sei «der Regierungsakt par excellence»[172]. Dem kann insoweit beigepflichtet werden, als die leitende Gestaltung des Budgets heute zu den zentralen Aufgaben der Regierung der Gegenwartsdemokratien gehört. So, als Regierungsfunktion verstanden, darf das Budget aber sowenig wie andere Regierungsfunktionen allein von der Regierung als Organ bestimmt werden. Auch bei der Budgetierung muß sich der «*democratic process of government*», d.h. insbesondere die effektive Mitbeteiligung der Parlamente entfalten können. Die Teilaufgabe, die den Parlamenten hier obliegt, kann entsprechend der Teilfunktion, die ihnen im Gesetzgebungsverfahren aufgegeben ist, umschrieben werden als eine anregende, modifizierende und kritisch sanktionierende.

Den Parlamenten der heutigen Demokratien wird häufig der Vorwurf gemacht, sie seien immer weniger fähig, die Funktion zu

[172] Gaston Jèze, Allgemeine Theorie des Budgets, deutsche Übersetzung von F. Neumark, S. 38. Diese Formulierung wird auch aufgenommen von W. Henle, a.a.O. S. 338.

erfüllen, der ihre Budgetkompetenz nach ihrem ursprünglichen Sinn dienen sollte, nämlich bremsend zu wirken, Begehren der Exekutive zu zügeln. Heute sei es vielmehr umgekehrt die Regierung, die die maßlosen Anträge der Abgeordneten in Schranken halten müsse, was ihr freilich nur unvollkommen gelinge. Diese Argumentation verkennt das Wesen der modernen demokratischen Budgetkompetenz, die eben gerade nicht bloß die Bedeutung einer negativen Abwehrfunktion hat, sondern eine positiv gestaltende Funktion und die auch in diesem Sinne politische Kontrolle sein soll. Mit Recht sagt GERHARD COLM, «daß die mittelst des Budgets ausgeübte Kontrolle wirksamer gestaltet werden kann, wenn die Betonung von der verhindernden auf die positive Rolle verlegt wird, die das Budget bei der Gestaltung und Durchführung des Regierungsprogramms spielen kann»[173]. Freilich erheischt auch die auf positive Gestaltung abzielende Kritik der Volksvertretung wiederum die Gegenantwort der Regierung und deren «politische Gegenkontrolle». Doch ist es eben auch beim Budget mit dem Wesen der Demokratie unverträglich, einseitig von der Regierung oder einseitig vom Parlament her zu denken.

Das Zusammenwirken von Bundesversammlung und Bundesrat im Finanzwesen unterscheidet sich nun aber nach geltendem schweizerischem Staatsrecht von anderen Fällen strukturell ähnlicher Kooperation dadurch, daß die Bundesversammlung in der Ausübung ihrer Finanzkompetenzen durch eine Finanzaufsicht gestärkt wird, die in ihren Methoden und in ihrer Intensität über die Oberaufsicht hinausgeht, die der Bundesversammlung über die sonstige Geschäftsführung des Bundesrates zusteht. Im Jahre 1902 führte eine in den Eidgenössischen Räten über die Frage der Einführung eines Rechnungshofes geführte Debatte zu einem Kompromiß[174]. Der unabhängige Rechnungshof wur-

---

[173] Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I S. 519 ff.

[174] Eine einläßliche Darstellung der Vorgeschichte und des Verlaufes dieser Debatte findet sich bei HANS LANG, Die Eidg. Finanzkontrolle, Entwicklung, Organisation und Funktionen, Diss. St. Gallen 1958, S. 39 ff. Gegen den unabhängigen Rechnungshof wurden auch verfassungsrechtliche Einwendungen erhoben, die – je nach der Ordnung des Rechnungshofes – nicht unbegründet wären (vgl. W. BURCKHARDT, Kommentar, S. 692).

de abgelehnt, dafür die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte geschaffen. Im Jahre 1903 erließ der Bundesrat sodann das erste Regulativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die dem Vorsteher des Finanzdepartements unterstellt blieb, indessen das Recht des direkten Verkehrs mit dem Bundesgericht, der Bundeskanzlei und den Departementen des Bundesrates eingeräumt erhielt[175]. Der Finanzdelegation, die bisher als einzige Parlamentskommission im Geschäftsverkehrsgesetz geordnet ist, obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts. «Soweit die Finanzdelegation es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachtet, hat sie das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen» (Art. 50, Abs. 3 GVG).

In ihrer Kontrolltätigkeit wird die Finanzdelegation durch die Finanzkontrolle entscheidend unterstützt. Die Verläßlichkeit der von dieser auch der Finanzdelegation zur Verfügung zu stellenden Aufsicht ist etwa in Frage gestellt worden, weil die Finanzkontrolle ja eine verwaltungsinterne Kontrollinstanz sei. Parlamentarische Kontrolle dürfe sich aber nicht in die Abhängigkeit von solchen Organen begeben, die der zu beaufsichtigenden Verwaltung selber angehörten. Dem darf jedoch entgegengehalten werden, daß sich die Eidgenössische Finanzkontrolle in ihrer Praxis eine dem Bundesrat gegenüber unabhängige, insbesondere weisungsfreie Kontrolltätigkeit sichern konnte[176]. Ihre Eingliederung in das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement ist im wesentlichen nicht mehr als eine haushaltmäßige Einordnung.

Das in Vorbereitung begriffene Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle – welches das

---

[175] Einzelheiten bei H. Lang, a. a. O. S. 61 ff.

[176] Für die Entwicklung der Praxis der Eidg. Finanzkontrolle sei generell auf die zit. Dissertation von Hans Lang verwiesen.

vom Bundesrat beschlossene und von der Bundesversammlung am 2. April 1927 genehmigte Regulativ ersetzen wird – soll die von dienstlichen Weisungen freie Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle eindeutig sicherstellen[177]. Als oberstes «Fachorgan» – dieser Begriff soll ihre Funktion von derjenigen der Organe «politischer Kontrolle» abgrenzen – hat die Eidgenössische Finanzkontrolle der Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung, zugleich aber auch dem Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung zu dienen.

Diese Doppelstellung der Eidg. Finanzkontrolle als Informationsorgan zugleich der Bundesversammlung und des Bundesrates ist sachlich deshalb – und zwar grundsätzlich konfliktfrei – möglich, weil die Eidg. Finanzkontrolle auf eine kognitive Kontrollfunktion beschränkt ist. Deswegen ist auch die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von dienstlichen Weisungen des Bundesrates verfassungsrechtlich zulässig. Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung, der in Art. 95 und Art. 103 BV enthalten ist, stellt kein Hindernis für die Unabhängigkeit und die Doppelstellung der Eidg. Finanzkontrolle dar, weil diese eben nicht verwaltet, sondern bloß kontrolliert.

Die funktionelle Bedeutung der Finanzaufsicht der Bundesversammlung, aber auch der Eidg. Finanzkontrolle, wird zuweilen unterschätzt. Noch in einer 1926 erschienenen Arbeit heißt es, die Prüfung der Staatsrechnung durch die Bundesversammlung beziehe sich nur auf die Rechtmäßigkeit der Finanzverwaltung, nicht aber auch auf deren «Zweckmäßigkeit»[178]. Schon nach ihrer heutigen Praxis

---

[177] Damit dürfte die Form des «Rechnungshofes», die Hans Letsch (Probleme und Möglichkeiten einer wirksamen Finanzkontrolle, in: Verwaltungspraxis, Jg. 16, S. 291) in schweizerischen Verhältnissen für realisierbar hält, doch verwirklicht werden. Vgl. zu diesen Fragen auch W. Pillmeier, Aufgaben, Stellungen und Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Rechnungswesen und Finanzkontrolle der öff. Verwaltung, St. Gallen 1964, S. 28 ff.

[178] Ed. Bosshart, a. a. O. S. 101.

prüft indessen die Eidgenössische Finanzkontrolle die Tätigkeit der Dienststellen der Verwaltung nicht nur in bezug auf die richtige Rechtsanwendung (insbes. Budgetgemäßheit der Ausgaben, aber auch etwa Einhaltung von Subventionsbedingungen und -auflagen) und hinsichtlich der zahlenmäßigen und rechnerischen Richtigkeit («Rechnungskontrolle» i.e.S.).[179] Die umfassende «Gebahrungskontrolle», um die es geht, bezieht sich auch auf die Zweckmäßigkeit der finanzwirtschaftlichen Anordnungen und Maßnahmen der kreditverwaltenden Stellen. Hierbei sind eine negativ-kritische und die sog. «ökonomisch-kritische» Funktion zu unterscheiden, wobei nach neuerer Auffassung die letztere im Vordergrund zu stehen hat[180]. Zur Aufgabe der ökonomisch-kritischen Kontrolle gehört es speziell, zu prüfen, ob ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und angestrebtem politischem Zweck besteht. Der Entwurf zu einem BG über die Eidgenössische Finanzkontrolle will diese Funktion mit dem Begriff der «Wirtschaftlichkeit» bezeichnen, die eines der Kriterien der Finanzkontrolle darstellen soll. Allerdings kann es «nicht Aufgabe der Finanzkontrolle sein, darüber zu entscheiden, ob eine Verwaltungsaufgabe überhaupt an die Hand zu nehmen oder weiterzuführen sei»[181]. Das schließt aber nicht aus, daß es auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle zusteht, solche Fragen zu erwägen und zu prüfen und ihre Ergebnisse der Finanzdelegation und dem Bundesrat mitzuteilen. Diesen obliegt es dann, allenfalls die Folgerungen politischer Kontrolle zu ziehen, z.B. im Zusammenhang mit

---

[179] Namentlich bezüglich dieser Kontrollfunktion kann sich die Eidg. Finanzkontrolle im wesentlichen auf eine Oberrevision verwaltungseigener Kontrollstellen beschränken.

[180] Hans Lang, a.a.O. S. 14ff.; K. Heinig, Das Budget, Bd. 1, Tübingen 1949, S. 157ff.; H. G. Dahlgrün; Rechnungskontrolle, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, 1965, S. 414ff., bes. 419f.

[181] Hans Lang, a.a.O. S. 18.

der Aufstellung und Prüfung des nächsten Voranschlages[182].

Die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung stellen der Bundesversammlung ein Instrumentarium der Finanzaufsicht zur Verfügung, das man – insbesondere wenn man die bevorstehende Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes[183] und das zu erlassende Finanzkontrollgesetz mitberücksichtigt – nicht einfach als unzureichend bezeichnen kann. Insbesondere sollte die Art der Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle nicht zum vornherein zum Anlaß der Kritik genommen werden. Von einem unabhängigen Rechnungshof unterscheidet sich die Eidgenössische Finanzkontrolle insofern, als sie über keinerlei Entscheidungskompetenzen verfügt, sondern nur zu kontrollieren und zu melden hat. In der Durchführung ihrer Kontrolle ist sie aber durchwegs unabhängig. Deswegen ergibt sich aus der Doppelstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle als Hilfs-, insbesondere Informationsorgan der Bundesversammlung und des Bundesrates keine Beeinträchtigung dessen, was sie speziell für die Finanzdelegation, für die Finanzkommissionen und mittelbar für die eidgenössischen Räte als Gesamtorgane zu leisten hat. Die Doppelstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist sogar mit ausgesprochenen Vorteilen für die Praxis des Wechselspiels zwischen Parlament und Bundesrat verbunden. Eine den Departementen gegenüber unabhängige Eidgenössische Finanzkontrolle ist in der Lage, dem Bundesrat verläßliche Informationen und damit Gelegenheit zu einer wirksamen Wahrnehmung seiner eigenen Finanzaufsicht zu verschaffen,

---

[182] Wegen dieser (wenn auch nur mittelbar wirkenden) positivgestaltenden Funktion, die auch der Eidg. Finanzkontrolle zukommt, sollte sie zu den Verhandlungen der vorbereitenden Organe über den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie zu einzelnen Kreditbegehren beigezogen werden können.

[183] Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, S. 33f.

womit die Auseinandersetzung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung präventiv entlastet werden kann.

4.6.45 Hinweise auf weitere Anwendungsbereiche der politischen Kontrolle durch Zusammenwirken

Politische Kontrolle ist eine Funktion des Zusammenwirkens der verschiedenen Partner des Regierungsprozesses der rechtsstaatlichen, gewaltenteiligen Demokratie. Das Parlament ist nie «das Entscheidungsorgan schlechthin», auch dort nicht, wo ihm die Verfassung eigentliche Beschlusseskompetenzen einräumt. Das ist am Beispiel des Gesetzgebungsverfahrens zu zeigen versucht worden. Umgekehrt haben die spezifischen Kontrollfunktionen der Bundesversammlung, wie insbesondere ihre Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und ihre Finanzaufsicht nicht bloß einen negativ abwehrenden, kritisch-begrenzenden Sinn, sondern auch den, die Bundesversammlung an der aktiven Fortgestaltung des Gemeinwesens mitzubeteiligen. Hier wie dort, bei den «eigenen Beschlusseskompetenzen» der Bundesversammlung wie bei ihren «spezifisch kritischen Aufgaben» ist die dem Parlament zustehende Teilfunktion eine vornehmlich anregende, modifizierende und sanktionierende.

Das Zusammenwirken von Regierung und Parlament als für den demokratischen Regierungsprozeß kennzeichnendes Geschehen ließe sich nun noch an vielen weiteren Beispielen erörtern. Besonders sichtbar ist es etwa im Bereich der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen, wo die Verteilung und Zuordnung von Funktionen auf «Exekutive» und «Legislative» unmöglich nach dem Schema einer klassifikatorischen Gewaltenteilung verstanden werden kann[184]. Hier nähert sich die – ohnehin nur staatsrechtlich

---

[184] Vgl. Ulrich Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festgabe für Rudolf Smend, 1952, S. 265f.; Kurt Hauri, Die Verfassungsmäßigkeit der Staatsverträge, Abh. z. schweiz. RNV H. 349, 1962, S. 6f.

und nicht auch völkerrechtlich bedeutsame – Teilaufgabe des Parlaments freilich mehr als in anderen Angelegenheiten einer bloß negativ-kritischen Funktion. Und auch für diese bleibt nicht immer sehr viel Raum[185]. Das hängt mit den Grenzen des auf dem Wege der Verhandlungen Erreichbaren zusammen und darf nicht einseitig als Bevormundung des Parlaments durch den Bundesrat getadelt werden[186].

Weitere Beispiele finden sich überall dort, wo die Verfassung Bundesrat und Bundesversammlung an Funktionen der Regierung beteiligt (vgl. die Übersicht oben Ziff. 4.4), in großer Zahl aber vor allem auf der Gesetzesstufe. In vielen Bereichen «sozialstaatlicher», insbesondere interventionistischer und sonstiger «planerischer» Verwaltung, bleiben bestimmte Grundentscheide – die aber zumal auch hier von Bundesrat und Bundesverwaltung vorzubereiten sind – der Bundesversammlung vorbehalten, welche dann in der Form des einfachen Bundesbeschlusses oder in derjenigen des allgemeinverbindlichen, jedoch nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses (Art. 7, Abs. 3 Geschäfts-

---

[185] Bruno Trinkler, (Der Abschluß von Staatsverträgen in der Schweiz. Diss. Bern 1954, S. 74) geht so weit, zu sagen, der Genehmigungsvorbehalt für Staatsverträge in Art. 85, Ziff. 5 BV sei «nach der Praxis ... keine Schranke mehr. Durch die Erteilung der Genehmigung bekunden die Räte nur noch, daß sie vom Übereinkommen Kenntnis genommen haben». Realistische Versuche einer Stärkung der im Parlament zukommenden Funktion werden sich jedenfalls auch hier nicht am Modell der allseitigen parlamentarischen Entscheidungsbefugnis orientieren dürfen.

[186] Zu den praktischen Grenzen einer von der Herrschaft des Parlaments oder gar des Volkes her verstandenen Demokratie im Bereiche der Außenpolitik vgl. insbes. Hans Huber, Plebiszitäre Demokratie und Staatsverträge (Zum schweiz. Staatsvertragsreferendum), in: Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für E. Fraenkel, 1963, S. 368 ff. Vgl. nun aber auch Hans D. Treviranus, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1966, der dartut, die Bedingungen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung für die äußere Staatsführung seien nicht so ungünstig, wie es die konservative Kritik seit de Toqueville angenommen habe.

verkehrsgesetz) zu entscheiden hat. Es handelt sich hier um Beschlüsse namentlich «maßnahmenrechtlichen» Gehalts[187]. So ist es nach Art. 1 des BG über die Nationalstraßen vom 8. März 1960 Sache der Bundesversammlung, bestimmte Straßenverbindungen zu Nationalstraßen zu erklären, wie sie nach Art. 11 desselben Gesetzes auch «auf Antrag» des Bundesrates über die allgemeine Linienführung zu entscheiden hat. Weitreichende maßnahmerechtliche Regelungs- und Steuerungsaufgaben überträgt der Bundesversammlung ferner etwa Art. 26 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951. Das Recht der wirtschaftsinterventionistischen und sozialstaatlichen Demokratie führt allenthalben zu engen Verflechtungen zwischen Regierung und Parlament. So wie einerseits die Bedeutung des Verordnungsrechts der Regierungen ständig zunimmt, dehnt sich andererseits der Kreis der vom Parlament mitzutragenden Aufgaben aus, die als solche der «Verwaltung» anzusehen wären, wenn man vom «traditionellen» klassifikatorischen Gewaltenteilungsschema her denken wollte. Die scharfe Ausscheidung im Sinne dieses Modells ist aber zumal hier weder theoretisch, noch praktisch zu rechtfertigen. In ihren politischen Auswirkungen könnte sie nur zum «Exekutivstaat» führen[188], den die rechtsstaatliche Demokratie gerade bändigen soll.

Eine ins einzelne gehende Analyse des Zusammenwirkens

---

[187] Zum Maßnahmegesetz vgl. nun insbesondere KONRAD HUBER, Maßnahme- und Rechtsgesetz, Schriften z. öff. Recht, Berlin 1963; zur Kritik einer den Regelungsaufgaben des Gegenwartsstaates nicht gemäßen antithetischen Gegenüberstellung von Maßnahmegesetz» und «Rechtsgesetz» vgl. auch R. BÄUMLIN, Staat, Recht und Geschichte, S. 32.

[188] Vor allem wohl bei ERNST FORSTHOFF (vgl. etwa: Über Maßnahmegesetze, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, S. 221 ff.). ist die polemische Kritik am «Maßnahmegesetz», d. h. der Beteiligung des Parlaments an Akten, die nach einer traditionellen Funktionenlehre nicht der Legislative zugerechnet werden können, auf dem Hintergrund eines Bekenntnisses zum (wenn auch defensiv-rechtsstaatlich umzäunten) Staat der dominierenden Exekutive zu sehen.

von Regierung und Parlament in all den skizzierten Bereichen ist hier nicht möglich, noch würde sie sich lohnen. Sie könnte allenthalben nur immer zum selben Resultat führen: daß der kooperative Regierungsprozeß der Gegenwartsdemokratie wechselseitige Kontrolle in sich schließt und daß die Teilfunktion des Parlaments dabei insbesondere darin besteht, anregend, modifizierend und sanktionierend mitzuwirken.

4.7 *Politische Kontrolle des Parlaments und parlamentarische Kommissionen*

Dieses Referat bemüht sich darum, grundsätzliche Fragestellungen der Parlamentskontrolle zu klären. Gleichwohl muß nun zum Schluß noch ein besonderer Problemkreis kurz erörtert werden: die Frage der parlamentarischen Kommissionen. Kein Parlament, das handlungsfähig, seinen Aufgaben gewachsen sein will, kann ohne die Arbeit von parlamentarischen Kommissionen auskommen. Das ist selbstverständlich und schon eine Folge der «zu großen Zahl» im Plenum. Nicht daß nicht auch im Plenum «gearbeitet» würde. Die Rede von den «arbeitenden Ausschüssen», denen das «bloß debattierende Plenum» polemisch gegenübergestellt wird, könnte leicht in die Nähe bedenklicher, der Demokratie von Grund auf fremder Anschauungen führen. Auch die Arbeit im Plenum hat ihre notwendige Funktion. Sie kann aber die anderen, besonderen Funktionen, die in den Ausschüssen geleistet werden, nicht ersetzen. Die Vorstellung vom Plenum als unaufgeteilter, nicht «in besondere Gremien» zersplitterter «Einheit und Ganzheit» entspringt jenem identitären Denken, das in früheren Zusammenhängen dieses Referats erörtert worden ist. Das Plenum als Einheit – vielfach sogar als «monolithische Einheit» bezeichnet – ist kennzeichnend für die bloß akklamierenden Versammlungen des autoritären oder gar totalitären Staates[189].

---

[189] Der KARL MARX und CARL SCHMITT gemeinsame Affekt gegen

Die parlamentarischen Kommissionen üben in verschiedener Hinsicht Funktionen aus, die für den demokratischen Regierungsprozeß unerläßlich sind. Sie entsprechen einmal einem zwingenden Gebot der Arbeitsteilung, die es gestattet, zu gleicher Zeit verschiedene Geschäfte, über die das Plenum zu befinden hat, vorbereitend zu behandeln. Nur der kleine Kreis ist im vorbereitenden Stadium handlungsfähig. Das hat sich in allen Parlamenten der Neuzeit bewahrheitet, und nur bei den zu bloßer «Akklamation» berufenen Versammlungen kann man auf die Vorarbeit der Ausschüsse verzichten. Bruno Dechamps hat in einer rechtsvergleichenden Studie gezeigt, wie in England, den USA, Frankreich und Deutschland infolge der Ausweitung der Aufgaben ein Geflecht «institutionell immer selbständiger werdender ständiger Fachausschüsse» entstand, «deren Kompetenzbereich schließlich den der Parlamente deckte»[190]. Die ähnliche Entwicklung, die sich auch in der Schweiz abgespielt hat, ist im Detail bei Claus Burkhard[191] wiedergegeben und analysiert, auf den hier verwiesen sei.

Besonders zu beachten ist aber auch die Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen für den Vorgang der demokratischen Integration. Das Parlament «ist» keine Einheit, sowenig wie das demokratische Staatsvolk, aber es soll bei der Ausarbeitung von Konkordanzlösungen mitwirken, auf Einheit hin tätig sein. Mit dieser Integrationsaufgabe kann unmöglich erst im Plenum begonnen

---

das «bloß debattierende» Parlament entspringt bei beiden dem identitären Denken, bei jenem im Sinne der kommunistischen Gesellschaft, bei diesem im Sinne eines zäsaristischen Dezisionismus, der die acclamatio der Gefolgschaft empfängt (Karl Marx, Der Bürgerkrieg in Frankreich III; für Carl Schmitt, vgl. oben Anm. 63.)

[190] Macht und Arbeit der Ausschüsse, Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung, Parteien, Fraktionen, Regierungen, Eine Schriftenreihe der Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik, Herausgegeben von Dolf Sternberger Band IV, Meisenheim am Glan 1954, S. 3ff., Zitat nach S. 77.

[191] Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Zürcher Diss. 1952.

werden. Ihre Wahrnehmung muß vielmehr in den Arbeitsvorgängen, die den Verhandlungen im Plenum vorausgehen, einsetzen und lastet damit notwendigerweise auch auf den parlamentarischen Kommissionen. Innerhalb dieser besteht größere Gewähr dafür, daß es bei der Behandlung der Sachfragen gelingt, die Fraktionierung des Parlaments zu relativieren, als es im Plenum möglich wäre[192].

Die parlamentarischen Kommissionen werden als Hilfsorgane des Plenums bezeichnet. Dennoch ist eine gewisse, hier und dort nur nach dem Ausmaß unterschiedliche Entwicklung zu einer verselbständigten Funktion der Kommissionen gegenüber dem Plenum längst zu einem allen Demokratien bekannten Phänomen geworden. Das trifft auch dann zu, wenn den Kommissionen keine förmlichen Beschlusseskompetenzen übertragen sind. Sodann gilt der erwähnte Sachverhalt sowohl für Kommissionen, die mit der Vorbereitung der Gesetzgebung befaßt sind, wie auch für Kommissionen, die den Aufgaben der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung dienen, sei es als besondere Untersuchungskommissionen oder als ständige Kontrollorgane wie die eidgenössische Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen. Die verselbständigte Stellung der Kommissionen wird verstärkt durch die für ihren Wirkungsbereich beschränkte oder aufgehobene Parlaments- und Publikumsöffentlichkeit.

Auch in diesem Zusammenhang wird man sich davor hüten müssen, einer radikalen Parlamentskritik zu folgen, die allzu einseitig von einem «Zerfall des Plenums und des Öffentlichkeitsprinzips» spricht. Das Unbehagen gegenüber der Tätigkeit der Kommissionen und der Bedeutung, die ihr zukommt, beruht nicht minder als dasjenige gegenüber dem Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung[193] teils eben

---

[192] Für ausländische Erfahrungen vgl. Bruno Dechamps a. a. O. S. 136. Zur konkordierenden Funktion, die den Parlamentskommissionen gerade nach der Tradition des schweizerischen politischen Stils zukommt vgl. C. Burkhard a. a. O. S. 110, 138 f.

[193] Vgl. oben S. 261 ff.

auch auf einem unbereinigten Selbstwiderspruch einer Kritik, die zwar die unerläßlichen Funktionen der parlamentarischen Kommissionen anerkennt, ihre Wirkungen indessen im Grunde doch nicht akzeptieren will. Namentlich aus der integrierenden Aufgabe der Kommissionen ergibt sich, daß ihr Beitrag zum demokratischen «Willensbildungsprozeß» nicht in einem bloß «technischen», dem Plenum möglichst allseitig «Freiheit» lassenden Zudienen bestehen kann[194]. Auch bei Kommissionen, die mit der Kontrolle der Verwaltung befaßt sind, ist eine gewisse Verselbständigung im Verhältnis zum Plenum unvermeidlich. Das hängt vor allem damit zusammen, daß die Kommissionen dem Plenum nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Fragen vorlegen können, deren Auswahl in vernünftiger Abwägung zu treffen ist, während die meisten Kontrollangelegenheiten direkt zwischen den Kommissionen und der Verwaltung erledigt werden.

Diese Konsequenz ist unvermeidlich. Gleichwohl ist nun nicht zu übersehen, daß sich daraus durchaus unerwünschte Wirkungen ergeben können. Wenn Kontrollkommissionen und insbesondere einzelne Mitglieder derselben auf die Verwaltung Einfluß nehmen, kann sich einmal eine Gefahr für die «Einheit der Verwaltung» ergeben, indem die leitende Funktion der Regierung desintegriert wird. Zudem droht die Zersplitterung der Einflußnahme auf verschiedene, nebeneinander wirksame Kommissionen dazu zu führen, daß die Verantwortlichkeit für Politik und Verwaltung völlig unüberblickbar wird. Diese Gefahren hat man namentlich in den USA erkannt[195]. Die Aussichten, hier durch organisatorische Bestimmungen und durch eine Regelung des Verfahrens der Kommissionstätigkeit Abhilfe zu schaffen, sind gewiß nicht zu verneinen. Sie sind aber begrenzt, weil

---

[194] Vgl. auch oben S. 264 ff.

[195] Vgl. etwa James MacGregor Burns, Congress on Trial, The legislative process and the administrative state, New York 1949, pp. 106 ss.

der Mißbrauch in der Ausübung der Kontrollfunktion eine praktisch nicht mit Sicherheit auszuschließende Folge der Handlungsfreiheit ist, die den Kommissionen eingeräumt bleiben muß, wenn sie ihre Aufgabe überhaupt erfüllen können sollen. Solche Grenzen der Perfektionierbarkeit kann keine Rechtsordnung überspringen; und die Aufgabe der Staats- und Staatsrechtslehre besteht nicht darin, sie zu negieren, sondern sie bewußt zu machen.

Die einflußreiche und relativ verselbständigte Stellung der parlamentarischen Kommissionen erheischt mithin eine differenzierende Würdigung. Einerseits verlangt die Einsicht in die unerläßlichen Funktionen, die von den parlamentarischen Kommissionen zu leisten sind, eine planmäßige Stärkung ihrer Stellung, insbesondere die Verbesserung ihres Instrumentariums. Andererseits ist es nötig, nach den möglichen relativen Sicherungen zu fragen, die die unerwünschten Nebenfolgen der verselbständigten Stellung der Kommissionen eindämmen sollen.

Die einzelnen Reformvorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Kommissionen, die in der im Gange befindlichen Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes geprüft werden (vgl. oben Ziff. 2.6 und 2.7), sind hier nicht mehr im einzelnen zu erörtern. Entscheidend ist vor allem die Gewährleistung einer besseren und umfassenderen Information der Kommissionen der eidgenössischen Räte durch den Bundesrat und die Verwaltung, wie auch die Kompetenz der Kommissionen, selber über die Beiziehung von Sachverständigen zu beschließen, für ihre selbständige Meinungsbildung wesentlich ist. Schließlich dürfte sich auch der zu schaffende Dokumentationsdienst vor allem insoweit bewähren, als er den Sinn hat, das Instrumentarium der parlamentarischen Kommissionen zu verbessern.

Nach den zu erwartenden Beschlüssen der Bundesversammlung werden parlamentarische Untersuchungskommissionen nur unter strengeren Voraussetzungen eingesetzt werden können als sie nach manchen ausländi-

schen Regelungen gelten[196]. Das ist nicht unbedingt als ein Nachteil anzusehen; denn das Schwergewicht der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung dürfte ohnehin nicht auf die exzeptionellen Vorkommnisse gelegt werden. Wichtig ist vor allem die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der mit der kontinuierlichen Kontrolle befaßten Kommissionen, d.h. für die Schweiz: insbesondere der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen.

Der Gesamteffekt der Tätigkeit der parlamentarischen Kommissionen hängt wesentlich von ihrer Koordination ab. Ausländische Erfahrungen haben gezeigt, daß bei rationaler Organisation und besserer Koordinierung der Ausschußarbeit zuweilen sogar eine Reduktion der Zahl der Ausschüsse bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer Gesamtleistung möglich sein kann[197]. Die in Angriff genommene Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wird auch zu einer Verbesserung der Koordination der Ausschüsse der eidgenössischen Räte führen, wobei der vorgeschlagenen Gliederung der Geschäftsprüfungskommissionen besondere Bedeutung zukommen dürfte[198]. Eine vermehrte Integration der Kontrollfunktion der verschiedenen Kommissionen könnte aber auch erreicht werden, wenn sich neben den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation auch andere Ausschüsse, insbesondere solche, die die Verhandlungen über

---

[196] Zur geschichtlichen Entwicklung der parlamentarischen Untersuchungskommission vgl. Lucjan Bekerman, a.a.O. S. 42ff.; zu den heute in Deutschland diskutierten Fragen Karl Joseph Partsch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages 1964 Band I, 3, München und Berlin 1964.

[197] Vgl. Bruno Dechamps, a.a.O. S. 77; speziell zum amerikanischen Legislative Reorganization Act von 1946 a.a.O. S. 26ff.

[198] Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle S. 241, 29.

die Bewilligung besonderer, außerhalb des Budgets zu beschließender Kredite vorzubereiten haben, der Tätigkeit und Erfahrung der Eidgenössischen Finanzkontrolle bedienen würden[199].

Die Wirksamkeit der von den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte gehandhabten Aufsicht, wird durch die Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle als Hilfsorgan der Parlamentsaufsicht wesentlich erleichtert. Bei einer künftigen Neuaufnahme der Diskussion der Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung, wird man sich zu fragen haben, ob nicht auch den Geschäftsprüfungskommissionen ein der Eidg. Finanzkontrolle vergleichbares Hilfsorgan zuzuordnen sei, das wenigstens teilweise nach dem Vorbild des schwedischen «Iustitieombudsmans» konzipiert werden könnte[200]. Nachdem aber der Vorschlag der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte (vgl. oben Ziff. 2.4) in dem im Gange befindlichen Revisionsverfahren des Geschäftsverkehrsgesetzes abgelehnt worden ist, hat es wenig aktuellen Sinn, diesen Gedanken schon jetzt weiter zu verfolgen. Zunächst bleibt der Erfolg der Neuerungen abzuwarten, die die bevorstehende Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes mit sich bringen wird.

Die Diskussion der Parlamentsaufsicht stand in den letzten zwei Jahren ganz unter dem Eindruck der Mirage-Angelegenheit, die das Ungenügen der bisherigen Parlamentskon-

---

[199] Hierzu sollte das BG über die Eidg. Finanzkontrolle die nötige Grundlage schaffen. Unbefriedigend ist – wiederum unter dem Gesichtspunkt einer rationalen Koordination der verschiedenen Kommissionen – auch die heutige Praxis, wonach sich die Kontrolltätigkeit der Eidg. Finanzkontrolle nicht auf den Bereich der SBB und der SUVA erstreckt.

[200] Vgl. nun auch Walter Haller, Der schwedische Iustitieombudsman, Eine Einrichtung zur Verstärkung des Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf das Verhalten von Organen der Verwaltung und der Rechtspflege, Diss. Zürich 1964; speziell zu den Voraussetzungen für eine Rezeption der Ombudsman-Einrichtung a. a. O. S. 283 ff.

trolle offensichtlich gemacht hatte. Nun wird deren Verstärkung vorbereitet, und dabei soll namentlich die Aufsichtsfunktion parlamentarischer Kommissionen effektiver gemacht werden. Über diesem Ziel hat man bisher die Frage vernachlässigt, auf welche Weise unerwünschten Nebenwirkungen der an sich durchaus notwendigen stärkeren Stellung der Ausschüsse besser begegnet werden könne. Perfektionistische Garantien lassen sich hier, wie gesagt, nicht verwirklichen. Eine günstige Wirkung wäre indessen zu erwarten, wenn das demokratische Öffentlichkeitsprinzip auch für den Bereich der Tätigkeit der parlamentarischen Kommissionen besser beachtet würde, als es nach der bisherigen Praxis der Fall ist. Wie WALTHER BURCKHARDT ohne nähere Begründung dartut[201], gilt Art. 94 BV («Die Sitzungen der beiden Räte sind in der Regel öffentlich») nicht für die parlamentarischen Kommissionen. Diese Auslegung entspricht einer weithin als selbstverständlich gehandhabten Praxis. Die große Bedeutung, die den Verhandlungen der Ausschüsse mehr und mehr zukommt, drängt es aber auf, die Frage der Öffentlichkeit ihrer Beratungen neu zu überdenken. Dabei dürfte nur eine differenzierende Betrachtungsweise weiterführen. Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen der Publikumsöffentlichkeit und der Parlamentsöffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen. Bezüglich der Publikumsöffentlichkeit dürfte es kaum einen anderen Weg geben, als ihren Ersatz durch Communiqués nach Abschluß der Verhandlungen[202]. Die Integrationsfunktion, die den Ausschüssen namentlich im Vorbereitungsverfahren der Gesetzgebung zukommt, verträgt keine ungeschmälerte Publikumsöffentlichkeit. Das Öffentlichkeitsprinzip darf, wie wichtig es für den demokratischen Regierungsprozeß

---

[201] Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, S. 722.

[202] Zur heutigen Praxis CLAUS BURKHARD a. a. O. S. 191. Zu einer ausreichenden Orientierung der Öffentlichkeit gehört nicht nur die Mitteilung der Endergebnisse der Beratungen, sondern auch die Bekanntgabe der in deren Verlauf vertretenen prinzipiellen Standpunkte.

auch ist, nicht dogmatisiert werden. Jedenfalls ist nicht vom problematischen Modell des «souverän herrschenden Staatsvolkes» auszugehen, dessen Auge alles erreichen müsse, was von den Abgeordneten als «gebundenen Mandataren des Volkswillens» verrichtet werde. Anders verhält es sich nun aber mit der Parlamentsöffentlichkeit der Sitzungen der Ausschüsse. Abgesehen von Kommissionsverhandlungen, die ihrem Gegenstand nach eigentliche «Staatsgeheimnisse» – insbesondere außenpolitischer und militärischer Natur – betreffen, läßt es sich nicht mit sachlichen Gründen rechtfertigen, kommissionsfremde Parlamentarier von der Teilnahme an den Verhandlungen der Ausschüsse als Zuhörer auszuschließen. Auch wenn von einem solchen Teilnahmerecht – zumal in einem «Milizparlament» – nicht allzu ausgiebiger Gebrauch gemacht würde, wäre von ihm doch schon eine präventive Wirkung gegen unerwünschte Nebenfolgen des Gewichtes zu erwarten, das den parlamentarischen Kommissionen zukommt[203].

Schlußbemerkungen

Die Parlamentskontrolle über Regierung und Verwaltung erheischt auch in der Schweiz einen Ausbau. Die bevorstehende Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wird zu verschiedenen Verbesserungen führen. Die vorgesehenen Reformen sind begrenzt. Gleichwohl wäre es nicht sinnvoll,

---

[203] Die in der Deutschen Bundesrepublik geltende Ordnung kann als vorbildlich bezeichnet werden. Nach Art. 42 des Bonner Grundgesetzes und der Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages, ist die Öffentlichkeit von den Ausschußsitzungen ausgeschlossen. Anderes gilt bloß für gewisse Stadien der Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse. Dagegen dürfen Abgeordnete, die dem Ausschuß nicht angehören, als Zuhörer beiwohnen. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedürfen eines Beschlusses des Bundestages. Vgl. etwa v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. neubearbeitete Auflage, Bd. 2 S. 928. Weitere Einzelheiten zur Parlamentsöffentlichkeit der Ausschußsitzungen im deutschen Staatsrecht auch bei Partsch a. a. O. S. 149 ff.

schon zum voraus ihr Ungenügen voraussagen zu wollen. Es gilt jetzt zunächst, in Ruhe die Entwicklung der Praxis unter den neuen Bestimmungen abzuwarten und dann, wo es nötig sein wird, von den neuen Erfahrungen aus weiter zu fragen.

Bei aller nötigen Kritik an bisherigem Ungenügen darf man nicht übersehen, daß die Voraussetzungen für eine wirksame – nach ihrer möglichen Funktion realistisch verstandene! – Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung in der Schweiz nicht einfach heillos im Argen liegen. Die schweizerische Demokratie ist insbesondere dadurch begünstigt, daß die Kontrollvorgänge noch auf ein Interesse der demokratischen Öffentlichkeit stoßen. Das zeigt sich etwa am Widerhall, den sie im weit überwiegenden Teil der Presse finden. So ist eine wichtige außerrechtliche Voraussetzung eines demokratischen Regierungsprozesses, die in anderen Staaten zu schwinden droht, bei uns noch verhältnismäßig gut gewährleistet. Das darf man auch feststellen, wenn man nicht dazu neigt, das gegenwärtige staatsbürgerliche Interesse kritiklos zu überschätzen. Soweit organisatorische Neuerungen zur Verbesserung der Parlamentskontrolle nötig sind, empfiehlt es sich, den begonnenen Weg der maßvollen Reformen, die dem Bisherigen einen Weg in die Zukunft bahnen wollen, stetig weiterzuverfolgen. Gerade vom Gegenstand dieses Referates aus vermag der Wunsch nach einem «totalen Neubau», der notwendigerweise zugleich auch ein Sprung ins Ungewisse wäre, wenig zu überzeugen. Das ist nicht ein Verzichtsstandpunkt der Resignation. «Jetzt ... suchen die einen nur nach der erhabensten Verfassung und einer solchen, die einer Fülle äußerer Begünstigungen bedarf; die andern reden einer mehr allgemein erreichbaren das Wort... Man soll aber eine solche Ordnung einführen, zu der man sich von den vorhandenen Einrichtungen aus leicht wird verstehen können und wollen, da es kein kleineres Werk ist, eine Verfassung zu verbessern als eine Verfassung ganz von Anfang zu begründen, wie auch das Umlernen nicht leichter ist als das Lernen»[204].

---

[204] Aristoteles, Politik 1289 a.