



3003 Bern, 4. November 1982

10. November 1982

Aussprachepapier

An die Mitglieder

Botschaften und Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung

Bundeskanzlei. Aussprachepapier vom 4. November 1982 (Beilage)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Aussprachepapier der Bundeskanzlei wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, diese Richtlinien (Tableau) den Generalsekretären der Departemente bekannt zu geben.

Protokollauszug (Antrag mit Beilagen) an:

- BK 10 (Br, FC, AC, Wi, We, Hn, Rc, Si, Rt, Bi) zum Vollzug
- Dep. Vorsteher 7 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

1. Die Botschaften (Bereich der Gesetzgebung)

2. Die Berichte, erstattet:

a) in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages

b) in Erfüllung eines Postulates

3. Die Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen

(Ausserfall zu Ziffer 2)

Die zweite Problemgruppe stellt sich in Zusammenhang mit dem  
 Antrag. Es kann dies der Bundesrat (Kollegium) sein, ein Dep-  
 artement (Departementchef) oder ein Amt.



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 4. November 1982

Aussprachepapier

An die Mitglieder des Bundesrates

Botschaften und Berichte des Bundesrates  
 an die Bundesversammlung

Der Informations- und Dokumentationsfluss vom Bundesrat zum Parlament ist periodisch Gegenstand von Erörterungen, wobei sich häufig und isoliert bestimmte Einzelfragen stellen, deren Beantwortung sich nur in unbefriedigender Masse auf allgemeine Richtlinien abstellen lässt. Wir haben deshalb versucht - nicht zuletzt im Hinblick auf momentan wieder hängige Probleme - einmal kurz zusammenzufassen, wo unseres Erachtens Schwierigkeiten auftauchen.

Ein erster Problemkreis stellt sich im Zusammenhang mit der Art der Unterlagen, die der Bundesrat bzw. ein Departement oder Amt, dem Parlament zuleitet. Man kann davon ausgehen, dass bei diesen Unterlagen grob gerastert drei Gruppen im Vordergrund stehen:

1. Die Botschaften (Bereich der Gesetzgebung)
2. Die Berichte, erstattet:
  - 21 in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages
  - 22 in Erfüllung eines Postulates
3. Die Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen  
 (Sonderfall zu Ziffer 2)

Eine zweite Problemgruppe stellt sich im Zusammenhang mit dem Urheber. Es kann dies der Bundesrat (Kollegium) sein, ein Departement (Departementschef) oder ein Amt.



Dritte Problemgruppe: Der Adressat. Die Dokumente können an eine parlamentarische Kommission adressiert sein (wir sehen hier der Einfachheit halber von individuellen Auskunftsbegehren einzelner Parlamentarier ab), sie können von einem der beiden Räte verlangt worden sein, oder sie können sich an beide Räte richten.

Vierter Problemkreis schliesslich: Die Publizität, d.h. Publikation im Bundesblatt und Abgabe an die Medien. Untersucht man nun die Unterlagen nach den Kriterien des Urhebers, des Adressaten und der Publizität, ergibt sich - in summarischer Uebersicht - folgendes:

#### 1. Die Botschaften

Die Botschaften, die der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren an die eidgenössischen Räte richtet, sind in der ersten Phase problemlos: Urheber ist der Bundesrat, Adressat die Bundesversammlung, publiziert wird der Text im Bundesblatt. Mitempfänger sind die Medien. Ein Bedürfnis nach Ausnahmen kann sich bei sehr umfangreichen internationalen Vertragswerken überwiegend technischer Natur ergeben, die nicht mehr in das BBl integriert, sondern separat zur Verfügung jedes Bürgers gehalten werden.

Probleme stellen sich dann aber, wenn aus dem Parlament (Kommission oder Rat) ergänzende Stellungnahmen mit Anträgen oder sonstwie ergänzende Unterlagen verlangt werden. Begehren dieser Art können sich bis zur Forderung nach einer neuen Botschaft verdichten (Leistungsauftrag SBB). Hier muss nach Kriterien gesucht werden für eine Abgrenzung jener Unterlagen, die der Bundesrat als Ergänzungsbotschaft abgibt und jener, die ein Departement als zusätzliche Dokumentation übermittelt. Das Abstellen auf den Petenten hilft dabei nicht weiter. Ein Begehren einer Kommission kann beides auslösen: Eine blosser Dokumentation an die Kommissionsmitglieder oder eine Ergänzung der Botschaft. Eine Unterscheidung liesse sich unseres Erachtens etwa

in folgender Richtung erarbeiten:

Formell:

Wird vom Bundesrat eine Unterlage verlangt, die mit entsprechendem Antrag auf eine Aenderung seines Beschlusses-entwurfes hinausläuft, ist sie als Ergänzungsbotschaft zu bezeichnen und in jeder Hinsicht gleich wie die ordentliche Botschaft zu behandeln (an die Bundesversammlung, in das Bundesblatt, Abgabe an die Medien).

Materiell:

Handelt es sich bei der ergänzenden Stellungnahme um eine zusätzliche politische Beurteilung bestimmter Probleme der Botschaft (und nicht nur um Dokumentation) ist die gleiche Lösung am Platze: Bezeichnung an Ergänzungsbotschaft, und Uebermittlung an die ganze Bundesversammlung, Publikation im Bundesblatt und Abgabe an die Medien.

Treffen keine dieser Voraussetzungen zu, sind die abzugebenden Unterlagen als Dokumentation zu betrachten. Absender kann auch hier - doch nicht als Regel - der Bundesrat sein; im Vordergrund steht das Departement, nicht - auch bei Unterlagen von untergeordneter Bedeutung - das Amt. Ob das Departement seine Dokumentation vorgängig dem Bundesrat unterbreitet und im Bericht an die Kommission von einem Einvernehmen mit dem Bundesrat oder einem Auftrag des Bundesrates spricht, dürfte von den besondern Umständen des Einzelfalles abhängen, insbesondere auch von der politischen Bedeutung der Unterlagen. Ein Amt sollte hingegen nicht Absender sein oder dann stets nur im Auftrage eines Departements.



## 2. Die Berichte

Berichte, die der Bundesrat der Bundesversammlung gestützt auf gesetzliche Aufträge erstattet (Geschäftsbericht, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, Richtlinien der Regierungspolitik usw.) werden gleich Botschaften behandelt: Zustellung an alle Mitglieder der Bundesversammlung, Publikation im Bundesblatt, Medien. Später Behandlung in beiden Räten, da regelmässig über Anträge zu entscheiden ist: Im Minimum der schillernde Antrag auf Kenntnisnahme; im Wirtschaftsbereich ist oft über das weitere Inkraftbleiben von (vom Bundesrat) getroffenen Massnahmen zu entscheiden, gelegentlich in Verbindung mit dem Antrag auf Abschreibung von Postulaten.

Einen Sonderfall bilden die Berichte, die gestützt auf ein Postulat eines Rates erstattet werden. Auch hier sind schon Zweifel über die Antragstellung, das richtige Vorgehen und die Publikation aufgetaucht. In der Praxis sind verschiedene Varianten bekannt. Ein Bericht dieser Art kann von der Verwaltung oder von einer Kommission erarbeitet werden. Er kann gedruckt oder vervielfältigt erscheinen, im Falle der Drucklegung kann er ins Bundesblatt aufgenommen oder separat herausgegeben werden - oder beides miteinander.

Aus der Praxis ersieht man etwa folgende Regeln:

- a) Kommissionsberichte als selbständige Publikationen werden gedruckt oder im Offsetverfahren hergestellt, Verwaltungsberichte werden meist vervielfältigt.
- b) Die Aufnahme ins Bundesblatt hängt von 2 Voraussetzungen ab:

- der Postulant kann die Publikation im Bundesblatt verlangen (Art. 37 Abs. 2 R NR).
- Der Bundesrat beschliesst angesichts der Bedeutung des Berichts die Aufnahme ins BBl.
- c) Der Bundesrat nimmt vom Vorliegen dieser Berichte Kenntnis (d.h. keine Genehmigung). Er kann die Berichte selbst publizieren lassen oder das zuständige Departement dazu ermächtigen.
- d) Diese Berichte münden in der Regel nicht in Anträge an die Bundesversammlung, auch nicht auf Kenntnisnahme, aus, und sie werden somit nicht zu Parlamentsgeschäften (keine Traktandierung). Ausnahmen: Berichte, von ganz besonderer Bedeutung (Sicherheitspolitik).
- e) Diese Berichte werden den Mitgliedern der Bundesversammlung nicht automatisch zugestellt; sie erhalten von deren Erscheinen durch die Bundeskanzlei Kenntnis und können sie bestellen.
- f) All diese Berichte werden auch den Medien abgegeben - in besonderen Fällen in Verbindung mit einer Pressekonferenz.

### 3. Parlamentarische Initiativen

Bei den Berichten die der Bundesrat zu parlamentarischen Initiativen erstattet, hat sich folgende Praxis entwickelt: Beantragt die Kommission, auf eine Initiative einzutreten, werden ihr Bericht und jener des Bundesrates publiziert - wird beantragt, der Initiative keine weitere Folge zu geben, werden die Berichte nicht publiziert.



4. Antrag

Die Bundeskanzlei beantragt dem Bundesrat

- a) Ueber diese Unterlage zur Behandlung der Botschaften, Berichte und Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen eine Aussprache durchzuführen, und
- b) die Richtlinien für die künftige Praxis festzulegen.

DER BUNDESKANZLER

W. Buser

Beilage

Systematisch-tabellarische Zusammenfassung der vorstehenden Ausführungen.

<p>1. Botschaften</p> <p>2. <u>Ergänzende Unterlagen</u></p>	<p>Vorlage des Bundesrats an die Botschaft eines Beschlusses</p>
<p>21 Ergänzungsbotschaften</p> <p>22 Kommissionsunterlagen (Ergänzende Informationen)</p>	<p>Zusätzliche Stellungnahme des Bundesrates mit neuen Anträgen zu einem Beschluss oder wichtigen politischen Ergänzungen</p> <p>Unterlagen, die weiter in formeller noch in materieller Hinsicht die Voraussetzungen einer Ergänzungsbotschaft erfüllen</p>

Botschaften, Berichte und Dokumentation für die Bundesversammlung

<u>1. Botschaften</u>	<u>Begriff</u>	<u>Urheber</u>	<u>Adressat</u>	<u>Publizität</u>
	Vorlage des Bundesrates an die BVERS (Botschaft mit Antrag zu einem Beschluss)	Bundesrat	BVERS	BBl / Medien
2. <u>Ergänzende Unterlagen</u> 21 Ergänzungsbotschaften	Zusätzliche Stellungnahme des Bundesrates mit neuen Anträgen zu einem Beschluss oder wichtigen politischen Erwägungen	Bundesrat	BVERS	BBl / Medien
22 Kommissionsunterlagen (Ergänzende Informationen)	Unterlagen, die weder in formeller noch in materieller Hinsicht die Voraussetzungen einer Ergänzungsbotschaft erfüllen	Department. Ev. Bundesrat Ev. Departement im Einvernehmen mit dem Bundesrat (nicht Amt als Absender)	Kommission Ev. einer der beiden Räte	Abgabe an Medien Sache der Kommission

<u>1. Botschaften</u>	<u>Begriff</u>	<u>Urheber</u>	<u>Adressat</u>	<u>Publizität</u>
	Vorlage des Bundesrates an die BVERS (Botschaft mit Antrag zu einem Beschluss)	Bundesrat	BVERS	BBl / Medien
2. <u>Ergänzende Unterlagen</u> 21 Ergänzungsbotschaften	Zusätzliche Stellungnahme des Bundesrates mit neuen Anträgen zu einem Beschluss oder wichtigen politischen Erwägungen	Bundesrat	BVERS	BBl / Medien
22 Kommissionsunterlagen (Ergänzende Informationen)	Unterlagen, die weder in formeller noch in materieller Hinsicht die Voraussetzungen einer Ergänzungsbotschaft erfüllen	Department. Ev. Bundesrat Ev. Departement im Einvernehmen mit dem Bundesrat (nicht Amt als Absender)	Kommission Ev. einer der beiden Räte	Abgabe an Medien Sache der Kommission



3. Berichte	Begriff	Urheber	Adressat	Publizität
<p>31 <u>Berichte des Bundesrates ohne Auftrag</u></p>	<p>Berichte, die der Bundesrat ohne formellen Auftrag zur Information der BVERS erstattet (Armeeleitbild 80)</p>	<p>Bundesrat</p>	<p>BVERS</p>	<p>BBI / Medien</p>
<p>32 <u>Berichte in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages</u></p>	<p>Berichterstattung des Bundesrates gemäss Auftrag aus BV, BG usw. (Geschäftsbericht, Aussenwirtschaftsbericht usw.)</p>	<p>Bundesrat</p> <p><u>Anträge:</u></p> <p>a) auf <u>Kenntnisnahme</u> (Richtlinien der Regierungspolitik, Finanzplan)</p> <p>b) auf <u>Genehmigung</u> des Berichts (Geschäftsbericht)</p> <p>c) auf <u>Genehmigung angeordneter Massnahmen</u> (Aussenwirtschaftsbericht)</p> <p>- Berichte werden in der BVERS traktandiert</p>	<p>BVERS</p>	<p>BBI / Medien</p>

3. Berichte (Forts.)	Begriff	Urheber	Adressat	Publizität
<p>33 Berichte in Erfüllung von Postulaten</p>	<p>Berichte, die ausserhalb des Geschäftsbereichs in Erfüllung eines Postulates erstattet werden</p>	<p>Bundesrat Varianten: a) Antrag auf Kenntnisnahme und Abschreibung des Postulates (Bericht betr. Menschenrechtspolitik) Folge: Geschäft wird in BVERS (Rat) traktandiert b) Uebermittlung an BVERS ohne Antrag aa) mit(im BBL gedrucktem) Brief des BR an die BVERS bb) Mit vervielfältigtem Brief des Bundeskanzlers an die Mitglieder der BVERS In beiden Fällen mit der Ankündigung, dass das Postulat im Geschäftsbericht zur Abschreibung beantragt wird. c) Der Bundesrat nimmt Kenntnis von einem Bericht (Berichte Dritter, namentlich von Kommissionen) und ermächtigt das zuständige Departement zur Veröffentlichung. Auch in diesem Fall Brief BK an Mitglieder BVERS (Jugendbericht, Frauenbericht)</p>	<p>BVERS</p>	<p>BBL/Medien</p>

In den Fällen b) und c) wird der Bericht aus dem Bericht des BR...