

zu 90.228

Parlamentarische Initiative Parlamentsreform

Stellungnahme des Bundesrates

vom 3. Juni 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991. Die Kommission schlägt Ihnen aufgrund der parlamentarischen Initiative Petitpierre ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform vor. Bei unseren Ausführungen halten wir uns an die Systematik des Kommissionsberichtes (Ziff. 1–9). Im Anhang finden Sie die Anträge des Bundesrates.

1 Einleitung

Der *Bundesrat begrüsst die Bestrebungen des Parlamentes*, seine Arbeit den heutigen Gegebenheiten anzupassen und insbesondere auch nach Möglichkeiten zu suchen, die Führung und Planung der Parlamentstätigkeit sowie das Rechtssetzungsverfahren zu verbessern. Die Kommission des Nationalrates schlägt zu diesem Zweck Massnahmen verschiedener Kategorien vor. Teilweise haben sie Auswirkungen auf die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung, in anderen Bereichen beeinflussen sie diese nicht. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich im wesentlichen auf Bemerkungen zu Reformvorhaben, die sich direkt auf das Verhältnis Regierung–Parlament sowie auf die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung auswirken.

Bevor wir auf die einzelnen Fragenkomplexe eingehen, gestatten wir uns, einige Vorbemerkungen grundsätzlicher Art anzubringen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegenden Reformbestrebungen *nicht losgelöst von den Vorhaben* betrachtet werden sollten, *die auf seiten der Exekutive im Gange sind*. In dieser Hinsicht scheint sich das vorliegende Reformpaket, das an den Grundsätzen der geltenden Verfassung festhält, in ähnlicher Grössenordnung zu bewegen wie die ersten Sofortmassnahmen, welche der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit seiner Botschaft vom 17. September 1990 unterbreitet hat (BBl 1990 III 645). In einzelnen Punkten, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik, trachtet die Parlamentsreform aber nach grundlegenden Neuerungen. Auf Regierungsseite ist ein nächster Schritt eingeleitet worden mit der Auftragserteilung an eine Expertengruppe zur Überprüfung des gesamten Regierungs- und



Gesetzgebungssystem. Die Arbeiten dieses (von Prof. Eichenberger, Basel, geleiteten) wissenschaftlichen Gremiums sollen in Vorschläge für Reformen ausmünden, deren Stossrichtung und Ausmass im Augenblick noch nicht bekannt sind. Erste Ergebnisse werden gegen Ende dieses Jahres vorliegen. Sie werden zwar noch keinen definitiven Charakter haben, kommen indessen den Wünschen der ständerätlichen Kommission nach, welche sich mit den diversen parlamentarischen Vorstössen zur Regierungsreform befasst und die darauf drängt, dass sehr schnell erste Überlegungen und Modelle vorgelegt werden. Der Bundesrat hofft, dass unter dem vom Parlament angeschlagenen Tempo zur Reform von Legislative und Exekutive nicht die Gründlichkeit der Arbeit leidet, sowohl auf parlamentarischer wie auf bundesrätlicher Seite. Für die Abfassung der vorliegenden Stellungnahme muss jedenfalls darauf hingewiesen werden, dass es nicht möglich war, innert kürzester Frist alle Folgen der beantragten Reformvorschläge in der nötigen Tiefe zu durchleuchten und sämtliche möglichen Konsequenzen abzuschätzen. *Der Bundesrat behält sich deshalb vor, nach Abschluss der Beratungen im Nationalrat auf einzelne Punkte zurückzukommen und seine Stellungnahme nach Bedarf zu ergänzen.*

Die Abstimmung der Reformvorhaben auf parlamentarischer und bundesrätlicher Seite soll auch gewährleisten, dass das *Gleichgewicht der Gewalten* erhalten bleibt. Es sollte nicht durch vorgezogene Neuerungen bloss auf einer Seite der Verlust der Balance riskiert werden. Auf einzelne Punkte kommen wir an geeigneter Stelle zurück. In diesem Zusammenhang wäre es aus bundesrätlicher Sicht begrüssenswert, wenn sich auch das Bundesgericht, als dritte Gewalt im Staat, zu einzelnen Reformvorhaben äussern würde.

Bei den Reformen ist ferner darauf zu achten, dass es zu keiner *Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen den Gewalten* kommt. Das System der ständigen Begleitung der Verwaltungstätigkeit durch die Kommissionen birgt diese Gefahr im Kern in sich. Die Regelungen auf diesem Gebiet müssen daher mit Sorgfalt und grösster Zurückhaltung aufgestellt werden. Eindeutig noch nicht befriedigend formuliert sind sie auf dem Gebiet der Aussenpolitik.

In die Überlegungen ebenfalls einbezogen werden müssen schliesslich die Folgen, die der Ausbau der parlamentarischen Tätigkeit und Infrastruktur auf den *Arbeitsaufwand der Bundesverwaltung* hat. Mit Sicherheit wird auch auf sie (ein heute noch nicht seriös abschätzbares Mass an) Mehrarbeit zukommen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die eidgenössischen Räte der Bundesverwaltung zu gegebener Zeit mit dem nötigen Verständnis die erforderlichen personellen und finanziellen Mittel sprechen werden.

2 Reform des Kommissionensystems

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Reform. Er sieht darin insbesondere Vorteile für eine *schnellere und kompetentere Behandlung* seiner Vorlagen durch die eidgenössischen Räte. Die erste Zeitersparnis ergibt sich daraus, dass nach der Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat keine besondere Kommission in einer nachfolgenden Session bestellt werden muss, sondern dass das Geschäft innert kürzester Frist einer ständigen

Kommission übertragen und von ihr unverzüglich vorberaten werden kann. Dank dem Sachwissen, das sie sich im Laufe der Zeit aneignet, kann sie ferner zielgerichteter und ohne lange dauernde Einführungsphase direkt in die Beratung einer Vorlage einsteigen.

Das im neuen System zum Ausdruck kommende Ziel der Professionalisierung der Kommissionsarbeit kann insbesondere dann erreicht werden, wenn von der Möglichkeit zur Einsetzung von Spezialkommissionen nur noch in ausgesprochenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.

Der Kommissionenbetrieb soll im weiteren mit der Erstellung eines *Jahresplans von Kommissionssitzungen* zusätzlich verbessert werden. Zu dem in der parlamentarischen Initiative aufgeführten Modell sind aus der Sicht des Bundesrates folgende Bemerkungen anzubringen: Zunächst geht daraus hervor, dass die Belastung auch für die Verwaltung weiter steigt. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den aussenpolitischen Kommissionen. Die starre Regelung kann ferner vermehrt zu Terminkollisionen mit internationalen Tagungen führen, an denen einzelne Bundesräte die Schweiz vertreten. Ausserdem tangieren die zweieinhalbtägigen Veranstaltungen die Mittwochsitzungen des Bundesrates. Diese Neuregelungen bieten indessen insbesondere dann keine Probleme, wenn das Parlament die vom Bundesrat angestrebte *vermehrte Vertretung durch die Generalsekretäre oder Direktoren* in die Praxis umsetzt. Zur Bereinigung der Frage beantragen wir, Artikel 65^{bis} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) zu ändern. Die Formulierung, wonach die Vertretung «im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten» geschehen muss, sollte fallengelassen und durch die Bestimmung ersetzt werden, wonach eine «rechtzeitige Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten» vorzunehmen ist. Die beantragte Neuformulierung von Artikel 65^{bis} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes findet sich im Anhang zur Stellungnahme.

Grosse Vorsicht ist nach Auffassung des Bundesrates bei der im Bericht der Kommission angesprochenen *permanenten Begleitung der Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung* geboten. Dahinter steht die Gefahr der Kompetenzvermischung zwischen den Gewalten. Diese parlamentarische «Begleitung» kann dazu führen, dass mit der Zeit eine Art Kontrollfunktion entsteht, die weit über die verfassungsmässig festgeschriebene Oberaufsicht hinausgeht und im Extremfall zu einer eigentlichen Mitbestimmung führt. Eine derartige Entwicklung liegt nicht im Interesse des Bundesrates, aber auch nicht in jenem des Parlamentes, weil dieses sich damit seiner uneingeschränkten Handlungsfreiheit gegenüber der Exekutive berauben und indirekt eine erhebliche Mitverantwortung bei deren Entscheiden tragen würde. Angesichts der kurzen Fristen für die vorliegende Stellungnahme sowie der Tragweite des Problems von Aufsicht und Oberaufsicht behält sich der Bundesrat vor, zu gegebener Zeit mit weiteren Überlegungen zu diesem Thema an die eidgenössischen Räte zu gelangen.

In der vollen Tragweite im Augenblick ebenfalls nicht abschätzbar sind die Vorstellungen der Kommission zum *Verfahren der Gesetzgebung*. Auch hier ist vor der Gefahr unbeabsichtigter Kompetenz- und Gewichtsverschiebungen zu warnen. Wenn im Bericht der Kommission auf den Mangel hingewiesen wird, dass sich das Parlament im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die

Überprüfung bundesrätlicher Vorlagen beschränkt, so darf bei der Lösung nicht die Kompetenzabgrenzung tangiert werden, welche dem Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung überträgt (Art. 7 des Verwaltungsorganisationsgesetzes; SR 172.010). Neben der Möglichkeit der parlamentarischen Initiative sollten seitens der Räte weiterhin die Instrumente der Motion und des Postulats im Vordergrund stehen, um auf einzelne Sachgebiete Einfluss zu nehmen. Dem Vorverfahren der Gesetzgebung darf jedenfalls nicht auf diesem Weg seine Bedeutung genommen werden.

Die *Stärkung der Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess* mittels ständiger Kommissionen sollte insbesondere in der Weise verwirklicht werden, dass regelmässiger und mit erhöhter Sachkompetenz die Entwicklungen im betreffenden Fachbereich verfolgt werden und dass damit die Beratungen über Gesetzesvorhaben sowie die Einreichung parlamentarischer Vorstösse fundierter geschehen können. Sinnvoll erscheint ferner die im Kommissionsbericht erwähnte Möglichkeit, künftig die Auswirkungen des nachparlamentarischen Rechtssetzungsverfahrens (delegierter Rechtssetzungsbereich) vermehrt im Auge zu behalten. Die im Bericht zum Vergleich angeführten ausländischen Beispiele starker Kommissionen dagegen können nach Auffassung des Bundesrates nicht als Begründung für die Änderung der schweizerischen Verhältnisse herangezogen werden. Denn jene Länder operieren alle auch mit stärker ausgebildeten Exekutivorganen, so dass als Gegengewicht der vermehrte Einbezug des Parlamentes und seiner Kommissionen nötig erscheint. An diese Stelle gehört schliesslich erneut der Hinweis auf die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens bei Regierungs- und Parlamentsreform: Allfällige Vorschläge für ein stärker ausgebildetes Exekutivorgan haben direkte Auswirkungen auf die Gestaltung der parlamentarischen Arbeit.

Nicht restlos klar erscheint dem Bundesrat die neue Institution der *parlamentarischen Expertenkommission*. Wir fragen uns, ob dieses neue Instrument nicht auch für das Parlament selber problematisch ist, indem eine merkwürdige Mischung zwischen Experten und Politikern entsteht. Auch ist seine Funktion im Ablauf der parlamentarischen Geschäfte eher unklar. Auf jeden Fall zu vermeiden sind ferner Doppelspurigkeiten mit den Expertenkommissionen des Bundesrates (ausserparlamentarische Kommissionen). Dies insbesondere dann, wenn die neuen Expertengremien häufig eingesetzt werden sollten. Aus der Sicht des Bundesrates nicht möglich ist ferner, dass Beamte der Verwaltung in den Kommissionen Einsitz nehmen. Dies würde wiederum zu einer Vermischung der Zuständigkeiten führen. Die Verwaltung arbeitet in erster Linie zuhanden des Bundesrates. Begehren die eidgenössischen Räte Unterstützung aus der Verwaltung, muss der Bundesrat einwilligen. Um für die parlamentarischen Expertenkommissionen Klarheit zu schaffen, beantragen wir, Artikel 8^{sexies}a Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechend zu ändern. Die neue Formulierung findet sich ebenfalls im Anhang zu dieser Stellungnahme.

Zu *Grösse und Aufgabenkreis der vorgesehenen ständigen Kommissionen* ist aus der Sicht des Bundesrates folgendes zu bemerken: Aus der Zusammenlegung aller aussenpolitischen Themen in einer einzigen Kommission sind Vorteile nur dann zu erwarten, wenn es gelingt, mit dem System von Subkommissionen Personengebilde von überschaubarer Grösse zu schaffen, welche eine verbesserte

Koordination gegenüber der heutigen Situation garantieren. Dies darf aber bezweifelt werden. Entlastung für die Exekutive gibt es nur, wenn nicht jede Subkommission auf der Anwesenheit eines Bundesrates beharrt. Diese Überlegungen gelten auch für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben, deren Aufgabenbereich ebenfalls sehr umfangreich ist. Im Finanzbereich sind wir der Auffassung, dass die Einnahmen- und Ausgabenseite aus gesamtheitlicher Sicht beurteilt werden sollte. Nebst Kreditbeschlüssen und Staatsrechnung sollten sich deshalb die Finanzkommissionen auch künftig mit der Legislaturfinanzplanung und insbesondere auch mit Steuerfragen und der Finanzordnung befassen. Der Aufgabenbereich der Kommission für Wirtschaft und Abgaben liesse sich damit gleich redimensionieren. Dabei versteht sich von selbst, dass zwischen Wirtschaft und Bundesfinanzen eine enge Wechselwirkung besteht; ihr muss ohnehin durch intensive Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen Rechnung getragen werden. Eine Besonderheit, die sich im Gesetz niederschlagen wird, gilt in bezug auf die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen: Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sollte nach Auffassung des Bundesrates dieser neuen Kommission zugewiesen werden. Schon bisher wurde die Oberaufsicht über die SBB durch die Verkehrskommission wahrgenommen. Ihr kommen schon heute nicht nur Legislativfunktionen zu. Sie verfügt auch über eine spezialisierte unternehmerische Kompetenz. Da sich die Tätigkeit der allgemeinen Bundesverwaltung bezüglich Auftrag und Handlungsautonomie stark von jener der beiden Verkehrsunternehmen unterscheidet, liegt es nahe, eine Zuständigkeitsordnung einzurichten, die Vergleiche und Querschnittskontrollen zwischen ihnen ermöglicht. Politisch stehen strategische und Marktfragen bei beiden Unternehmungen je länger, je mehr im Vordergrund. Im Anhang beantragen wir entsprechende Formulierungen für die Artikel 47^{ter} und 48 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

3 **Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik**

Besondere Beachtung ist aus der Sicht des Bundesrates der Neuregelung im Bereich der Aussenpolitik zu schenken.

31 **Allgemeines**

Wie in anderen Bereichen der Staatsleitung, legt die Bundesverfassung die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten sowohl in die Hände des Bundesrates als auch der Bundesversammlung. Regierung und Parlament stehen auch hier in fortdauernder Kooperation und gegenseitiger Abhängigkeit. Dabei wirkt jedes Verfassungsorgan gemäss seiner *spezifischen Funktion und Eignung* am aussenpolitischen Prozess mit. Der Bundesrat vertritt die Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland, nimmt die völkerrechtlich verbindlichen Handlungen vor und wahrt die aussenpolitischen Interessen der Schweiz insgesamt (Art. 102 Ziff. 8 BV). Die Bundesversammlung verfügt dank ihrer Zuständigkeit zu Mass-

nahmen für die äussere Sicherheit und Behauptung der Unabhängigkeit (Art. 85 Ziff. 6 BV), dank ihrem Genehmigungsrecht beim Abschluss von Staatsverträgen (Art. 85 Ziff. 5 BV) sowie dank ihrer umfassenden Gesetzgebungs-, Finanz- und Kontrollbefugnisse (Behandlung des Geschäfts- und Aussenwirtschaftsberichts) über wirksame Mittel zur Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Die Bundesversammlung wird vor allem bei der Bezeichnung der wesentlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik sowie bei ausserpolitischen Grundsatzfragen und weittragenden Entscheidungen umfassend in die Willensbildung einbezogen.

Ferner gilt es in Betracht zu ziehen, dass der Bundesrat bei der Führung von diplomatischen Verhandlungen keineswegs in einem absoluten Freiraum agiert, sondern durch vielerlei parlamentarische Vorgaben (Festlegung der grundsätzlichen ausserpolitischen Linien, politische Planung, frühere Stellungnahmen und Entscheide des Parlaments, Gesetzgebung, Finanzen, parlamentarische Vorstösse) eingebunden ist. Zusätzlich ist zu beachten, dass dem parlamentarischen Genehmigungsrecht bei Staatsverträgen eine antizipierende Vorauswirkung zukommt. Der Bundesrat ist gezwungen, bei der Verhandlungsführung auf die Zielvorstellungen der Bundesversammlung Rücksicht zu nehmen, wenn er nicht die Gefahr einer Ablehnung des Vertrages in Kauf nehmen will.

Wenn die Bundesversammlung trotz dieser Einflussmöglichkeiten ein gewisses Unbehagen über die Bedeutung ihrer Rolle in der Aussenpolitik empfindet, so liegt der Grund hierfür nicht in einem Mangel an verfassungsmässigen Zuständigkeiten.

Der Bundesrat wird sich weiterhin bemühen, die Bundesversammlung umfassend in die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik einzubeziehen. Es gilt jedoch festzuhalten, dass dieser Kooperation gewisse rechtliche (Verfassungsordnung, Gewaltenteilung) und faktische (Bedürfnisse und Besonderheiten des internationalen Verkehrs) Grenzen gesetzt sind.

32 Verfassungsordnung, Gewaltenteilung

Die Vorschläge der Kommission im Bereiche der Aussenpolitik werfen grundsätzliche Fragen verfassungsrechtlicher Natur auf. Der Bundesrat ist aufgrund der kurzen ihm zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Lage, diese Fragen jetzt abschliessend zu beantworten. Er muss sich daher deren gründliche Überprüfung vorbehalten und sich jetzt mit einigen prinzipiellen Bemerkungen begnügen:

Aufbauend auf der normativen Regelung der Bundesversammlung hat sich für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten eine feste, jahrzehntealte, kaum bestrittene Praxis entwickelt. Diese verfassungsmässige Praxis kann nicht durch eine blosser Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes umgestossen werden. Vielmehr wäre zu prüfen, ob der Weg einer formellen Verfassungsrevision eingeschlagen werden müsste.

Das Gewaltenteilungsprinzip und die verfassungsmässige Funktionenordnung verteilen die staatlichen Funktionen auf organisatorisch und personell voneinander getrennte Gewalten. Keine dieser Gewalten soll die Rolle der anderen übernehmen oder übermässig einschränken. Der Exekutive ist ein breiter Anteil an der Führung der Aussenpolitik zugewiesen. Ihr obliegt die Vertretung der Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr und die ordentliche Geschäftsführung in den auswärtigen Angelegenheiten. Dieses Prärogativ darf nicht durch ein umfassendes Weisungs- und Mitspracherecht der Legislative ausgehöhlt werden. Die Bundesverfassung wollte dem Parlament bei der Festlegung der grundsätzlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik Zuständigkeiten zuweisen, ihm aber keine operationelle Mitwirkung bei der eigentlichen Führung der Aussenpolitik gestatten. Der Vollzug der Aussenpolitik ist – ähnlich wie bei der innerstaatlichen Rechtssetzung – dem Bundesrat zugewiesen. Eine Änderung dieser Kompetenzverteilung stellt das ganze verfassungsrechtliche Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive in Frage. Zudem werden die Verantwortlichkeiten zwischen den beiden Gewalten vermischt.

Durch die Beteiligung des Parlaments bei der Aushandlung eines Staatsvertrages wird dieses bereits in einem frühen Stadium für den Vertrag politisch mitverantwortlich. In der abschliessenden parlamentarischen Genehmigungsphase kann das Parlament nicht mehr als unabhängiges Organ den Vertrag vorurteilslos begutachten und einen objektiven Entscheid fällen. Die parlamentarische Genehmigung verliert damit ihre von der Verfassung vorgesehene Kontrollfunktion. Es muss klar sein – und bleiben –, wer in welchem Stadium welche Verantwortung trägt. So ist nach heutiger Regelung der Bundesrat, als instruierendes Organ, für das Mandat, welches er einer Verhandlungsdelegation erteilt, verantwortlich, und er bleibt dies bis zur Behandlung der Ergebnisse dieser Verhandlungen durch das Parlament. Eine Änderung dieses Verfahrens brächte eine nicht vertretbare Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten mit sich.

Den parlamentarischen Kommissionen als solche sind in der Bundesverfassung keine aussenpolitischen Kompetenzen zugewiesen. Daher stellen sich im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission folgende Fragen: Kann das Plenum verfassungsrechtliche Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten an die aussenpolitische Kommission delegieren? Binden Entscheide, Vorschläge, Anregungen dieser Kommission das Plenum? Oder sind dies lediglich unverbindliche Meinungsäusserungen?

33 Besonderheiten der diplomatischen Verhandlungen

Im Gegensatz zur relativ autonom ablaufenden innerstaatlichen Rechtssetzung muss bei diplomatischen Verhandlungen und beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen laufend Rücksicht auf die ausländischen Partner und ihre andere, oft entgegengesetzte Interessenlage genommen werden. Jede Seite muss durch wechselseitiges Entgegenkommen Kompromisse ermöglichen. Verhandlungen müssen scheitern, wenn die Delegationen durch detaillierte Anordnungen in allzu verbindlicher Form eingebunden sind. Die Initiierung und Gestal-

tung eines Verhandlungsthemas sowie die Instruktion an die Verhandlungsführung verlangen *grosse Sachkenntnis und Nähe* zu den Verhandlungspartnern. Die Verhandlungsführung als dialogischer Prozess mit ausländischen Partnern ist auf *permanente, flexible, schnelle Entscheidemechanismen* angewiesen. Eine zusätzliche Erschwerung ergäbe sich dadurch, dass für die Verhandlungsführung nicht klar wäre, wer nun deren kompetenter Ansprechpartner wäre: Sind es *die* Kommissionen, deren Präsidenten, die Mehrheit oder die Minderheit der Kommissionen, welches wäre die Rolle des Bundesrates usw.? Eine klare und eindeutige Instruktion der Verhandlungsführung würde somit nicht nur unnötig erschwert, sondern gar verunmöglich.

Das gleiche gilt für das Finden einer zwischenstaatlichen Willensübereinstimmung. Erfolgversprechende internationale Verhandlungen sind nur denkbar, wenn den jeweiligen Unterhändlern ein gewisser Spielraum eingeräumt und ihnen damit die Möglichkeit belassen wird, auf den betreffenden Partner und die konkrete Konstellation einzugehen. Dies ist um so notwendiger, als Verhandlungen immer eine gewisse Eigendynamik annehmen, die nicht voraussehbar ist. Die Gewährung von Entscheidungsfreiheit und Entfaltungsmöglichkeit liegt auch im wohlverstandenen nationalen Interesse, denn die Verhandlungsführer werden dadurch in die Lage versetzt, durch eine geschickte Verhandlungsführung die eigenen Vorstellungen bestmöglich durchzusetzen. Sie können die Opportunität des Augenblickes zur Durchsetzung nationaler Interessen ausnützen, durch Hartnäckigkeit und Flexibilität, durch Druck und Nachgeben befriedigende Kompromisse erreichen und insgesamt zu einem günstigen Abschluss gelangen. Diese Feststellungen treffen in besonderem Masse zu, wenn das Bedürfnis nach Zusammenarbeit nicht nur zu bilateralen, sondern zu multilateralen Konferenzen oder zu Entscheidungen in internationalen Organisationen führt. In diesen vielschichtigen Konferenz- und Organisationsmechanismen sind den Einflussmöglichkeiten des einzelnen Staates enge Grenzen gesetzt. Diese müssen durch eine ganz besonders flexible Verhandlungsführung ausgenützt werden. Zudem ist eine wirksame Verhandlungsführung in ganz besonderem Masse auf *Vertraulichkeit und Diskretion* angewiesen. Der anderen Seite dürfen die eigenen Vorstellungen, Absichten und die Bereitschaft zu Zugeständnissen nicht vollständig einsichtig sein.

Die Bundesversammlung oder ihre Kommissionen können aufgrund ihrer Struktur, ihrer Arbeitsweise und ihrer Funktion nur in sehr beschränktem Masse noch stärker bei diplomatischen Verhandlungen einbezogen werden. Das notwendigerweise langwierige, auf verbindliche Entscheide ausgerichtete, von grosser Publizität begleitete Verfahren des Parlaments ist in diesem Bereich nicht adäquat. Weder Parlament noch Kommissionen tagen permanent; sie sind daher nicht in der Lage, innert Tagen oder gar Stunden der Verhandlungsdelegation neue Weisungen zu geben oder ihre Kompetenzen zu erweitern. Überdies würde die jetzt schon infolge unserer besonderen Institutionen (Kollegialsystem des Bundesrates, Mehrparteienregierung, Staatsvertragsreferendum) komplizierte Verhandlungsführung zusätzlich erschwert. Ausserdem könnten offen auftretende Rivalitäten und grundsätzliche Meinungsdivergenzen zwischen Regierung und Parlament, aber insbesondere auch innerhalb des heterogen zusammengesetzten Parlaments oder seiner Kommissionen die jeweiligen Ver-

handlungen gefährden und die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Verhandlungspartner in Frage stellen.

34 Zusammenfassung

Es ist unbestritten, dass die Verfassung im Bereich der Aussenpolitik teilweise parallel laufende Kompetenzen von Bundesrat und eidgenössischen Räten vorsieht. Zweifellos ist gerade in diesem Bereich im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Legislative und Exekutive unabdingbar. Dieses Zusammenwirken darf jedoch weder zur Verwischung der Verantwortlichkeiten führen noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen. Aus diesem Blickwinkel können wir uns mit einer Verstärkung der gegenseitigen Information zwischen Parlament und Bundesrat einverstanden erklären. Hingegen geht es unseres Erachtens zu weit, wenn der Bundesrat vor Erteilung von Verhandlungsmandaten die ausserpolitischen Kommissionen zu begrüssen und deren Stellungnahme zu berücksichtigen hätte (vgl. Art. 47^{bis a} Abs. 4 des Revisionsentwurfes zum Geschäftsverkehrsgesetz) oder wenn die Kommissionen Beobachter an internationale Konferenzen entsenden würden (Art. 47^{bis a} Abs. 6). Beide Vorschläge betreffen Befugnisse der Exekutive und greifen in die Regierungstätigkeit ein; insofern würde die Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik entgegen der Absichtserklärung unter Ziffer 331 des Kommissionsberichts wesentlich verändert. Während der neue Gesetzestext den Bundesrat zwingen möchte, die Stellungnahmen der Kommissionen zum Verhandlungsmandat zu berücksichtigen, heisst es im Bericht unter Ziffer 333: «Der Bundesrat bestimmt weiterhin das Verhandlungsmandat und kann von den Empfehlungen der zuständigen Kommissionen abweichen.» Dies ist ein erster, deutlicher Hinweis auf die bei der Kompetenzausscheidung *de lege lata* zu erwartenden Widersprüche und Unsicherheiten. Völlig ungeklärt wäre auch der Status und die Funktion eines parlamentarischen Verhandlungsbeobachters. Aus völkerrechtlichen Gründen müsste wohl der Beobachter in die Delegation eingeschlossen werden; andererseits wäre er aber nicht den Weisungen des Delegationsleiters unterstellt und würde im Rahmen seines Parlamentsmandates eigene Interessen verfolgen. Daraus ergäbe sich eine derart komplizierte Situation, dass die einheitliche und wirksame Wahrung der Schweizer Interessen an internationalen Konferenzen ernstlich gefährdet wäre.

Im Sinne dieser Ausführungen gestatten wir uns, im Anhang einen teilweise neu formulierten Artikel 47^{bis a} des Geschäftsverkehrsgesetzes zu unterbreiten.

4 Verbesserung des Zusammenwirkens der beiden Räte

Der Bundesrat begrüsst sowohl die Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens als auch die Einführung gemeinsamer Kommissionssitzungen und Kommissionen. Beide Vorschläge dienen der Beschleunigung des Verfahrens. Von der vorgesehenen gemeinsamen Anhörung der Vertreter des Bundesrates in den Kommissionen kann ein Entlastungseffekt erwartet werden.

5 Führung und Planung der Parlamentstätigkeit

Der Bundesrat begrüsst im weiteren auch die verstärkte Planung, die mit organisatorischen Vereinfachungen einhergeht und auf diese Weise auch die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament erleichtert. Der Bundesrat verspricht sich von der Zusammenlegung parlamentarischer Gremien und von klareren Zuständigkeitsregelungen eine einfachere und damit auch kohärenter und intensiver mögliche gemeinsame Planung.

Im Zusammenhang mit der Einsetzung der Koordinationskonferenz fragt sich, ob Artikel 8^{ter} Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes angebracht ist, wonach der Bundespräsident und der Bundeskanzler in der Regel an den Sitzungen dieses Organs mit beratender Stimme teilnehmen. Eine Teilnahme des Bundespräsidenten mit allen Rechten und Pflichten wäre auch mit einem flexibel verstandenen Grundsatz der Gewaltenteilung schwer vereinbar. Wohl mit Rücksicht auf diesen Grundsatz wird dem Bundespräsidenten im Kommissionsbericht nur die Möglichkeit der beratenden Stimme eingeräumt. Die Bestimmung sollte etwas flexibler ausgestaltet werden. Eine entsprechende Formulierung, wonach Bundespräsident und Bundeskanzler an den Sitzungen teilnehmen *können*, daneben aber auch das Recht haben, *Anträge* zu stellen, beantragen wir im Anhang.

Die Einführung einer Maximalfrist von einem Jahr zwischen Abschluss der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative und der Vorprüfung durch den Rat bringt für den Bundesrat eine Erleichterung der Koordination der Gesetzgebung. Das heutige Vorprüfungsverfahren hat den Nachteil, dass der Bundesrat relativ spät zur Stellungnahme eingeladen wird, nachdem wichtige Vorentscheide bereits gefallen sind.

6 Sessionsgestaltung

Der Bundesrat pflichtet der Auffassung der Kommission bei, das heutige Sessionensystem sei nicht zu ändern. Der konzentrierte Sessionsablauf und die Pausen dazwischen bedürfen aus der Sicht des Bundesrates keiner Änderung.

7 Finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder

Der Bundesrat teilt die Meinung der Kommission des Nationalrates, wonach die Mitglieder der eidgenössischen Räte für ihre zunehmende Arbeitslast angemessen zu entschädigen sind. Er begrüsst es auch, dass die Kommission vom Vorschlag der parlamentarischen Initiative «Parlamentsreform» abweicht, der es den Parlamentariern freistellt, ihr Mandat vollamtlich oder nebenamtlich auszuüben. Dies hätte zu einem Zweiklassenparlament geführt und den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier verletzt.

Auch wenn die von der Kommission gewählte Lösung besser ist, so lässt sie doch noch einige Fragen offen. Wenn ein Parlamentarier nämlich dank der substantiellen Erhöhung der Pauschalentschädigung und des Taggeldes ein Jahres-

einkommen von rund 120 000 Franken erzielt, kann er wählen, ob er neben dem Parlamentsmandat noch eine berufliche Tätigkeit ausüben will oder nicht. Dies bedeutet, dass diese Lösung in der Praxis die gleichen Mängel aufweisen würde wie die parlamentarische Initiative. Es ist somit eine Zwitterlösung: Es wird Parlamentarier geben, die ihr Mandat hauptberuflich, und andere, die es nebenberuflich ausüben. Dies würde zwangsläufig die Ungleichheiten schaffen, die man vermeiden wollte. Obwohl die Gesamtkosten fast denjenigen eines Berufsparlaments entsprechen, hätte man kein vollständiges Berufsparlament.

Nach Auffassung des Bundesrates ist ausserdem zu betonen, dass bei einer auch nur teilweisen Professionalisierung des Parlaments klare Vorschriften über die Unvereinbarkeiten zu schaffen wären. Solche fehlen noch in den Anträgen der nationalrätlichen Kommission.

Ähnliche Überlegungen drängen sich auch in bezug auf die Entschädigungen für besondere Funktionen auf. Auch wenn sie aufgrund der damit verbundenen Belastung gerechtfertigt sind, laufen sie automatisch auf eine fast totale Professionalisierung dieser Funktionen hinaus. Der Bericht der Kommission sagt dies übrigens ganz explizit, wenn er unterstreicht, dass der Vorsitz des Rates, einer Fraktion oder wichtiger ständiger Kommissionen die vollständige Präsenz und Disponibilität des Funktionsinhabers erfordert. Dies bedeutet, dass diese Aufgaben nur von Parlamentariern ausgeübt werden können, die auf eine andere Berufstätigkeit verzichten. Dies wirft jedoch grundsätzliche Probleme auf, die der Bericht nur teilweise löst.

Diese paar kritischen Bemerkungen sollen die positiven Aspekte der Reform, wie sie im Bericht ausführlich dargelegt werden, nicht in den Hintergrund drängen, sondern zur Diskussion eines grundsätzlichen Problems beitragen, das für das künftige Funktionieren unserer parlamentarischen Institutionen von kapitaler Bedeutung ist und über dessen Lösung das Parlament selber zu entscheiden hat.

Die von der Kommission gewählte Vorsorgelösung wird von uns unterstützt. Die Vorsorgeentschädigung von 20 Prozent sollte allerdings als Arbeitgeberbeitrag betrachtet werden. Dadurch liesse sich verhindern, dass der Parlamentarier auf seinem Beitragsanteil AHV-Beiträge zu entrichten hat. Der Beitrag von 20 Prozent entspricht ungefähr der Summe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge beim Bund.

8 Verbesserung der Infrastruktur des Parlaments

Der Bundesrat ist ganz allgemein mit den Zielsetzungen des Berichts einverstanden. Er ist ebenfalls der Meinung, dass das Parlament mit Infrastrukturmitteln ausgestattet werden muss, die seiner hohen Aufgabe besser gerecht werden. Im übrigen beschränken wir uns auf einige Bemerkungen zu den verschiedenen Anträgen, soweit diese die Arbeit des Bundesrates und der Verwaltung beeinflussen können.

81 Übersetzungsdienst

Der Bundesrat hat gegen die Schaffung eines Übersetzungsdienstes im Parlament grundsätzlich nichts einzuwenden. Er ist der Meinung, dass ein solcher Übersetzungsdienst der Gewaltentrennung Rechnung trägt und dass auch im Parlament nach dem Grundsatz der Dreisprachigkeit gearbeitet werden sollte.

Die im Kommissionsbericht enthaltenen Angaben erlauben es dem Bundesrat nicht, Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit eines Übersetzungsdienstes im Parlament abschliessend zu beurteilen. Aus dem gleichen Grund kann er auch nicht sagen, wie viele Übersetzer benötigt werden und welche praktischen Probleme die Einrichtung des Dienstes stellen wird.

Eine Arbeitsgruppe hat vom Bundesrat den Auftrag erhalten, das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung zu überprüfen und zu reorganisieren. Es wäre zu wünschen, dass die Parlamentsdienste und die Verwaltung in verschiedenen Bereichen zusammenarbeiten (Anstellung der Übersetzer, Ausbildung, Terminologiearbeit usw.).

Alle diese Aspekte sollten nach Meinung des Bundesrates eingehend abgeklärt werden, damit das Parlament in voller Kenntnis der Sache entscheiden kann. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu berücksichtigen, dass sich die Berufe des Übersetzers und des Dolmetschers grundlegend voneinander unterscheiden.

Unter diesen Voraussetzungen hat der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden, dass in den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste ein Artikel 12^{bis} aufgenommen wird, der die Schaffung eines Übersetzungsdienstes vorsieht.

Im übrigen bedauert er es, dass für die Amtssprachen auf die Simultanübersetzung zurückgegriffen werden muss. Er anerkennt zwar das Recht jedes Parlamentariers, den Beratungen in seiner Sprache zu folgen und auch in seiner Sprache verstanden zu werden; er ist aber der Meinung, die Simultanübersetzung sei der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften nicht sehr förderlich. Darüber zu befinden, ist jedoch Sache des Parlaments.

Schliesslich stellt der Bundesrat fest, dass Funktion und Stellung des Italienischen als dritte Amtssprache immer noch nicht so umschrieben sind, wie es die in der Verfassung verankerte Gleichstellung der Sprachen erfordert.

82 Verbesserung der Infrastruktur der Ratsmitglieder

Der Bundesrat respektiert den Wunsch der Parlamentarier, zu ihrer persönlichen Unterstützung in wissenschaftlichen und administrativen Belangen persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter anstellen zu können, wie dies Artikel 2 des Entwurfes zum Infrastrukturgesetz vorsieht. Er ist der Auffassung, dass eine solche Neuerung die persönliche Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder und die Effizienz ihrer Arbeit erhöhen kann. Rolle und Arbeit dieser Mitarbeiter scheinen jedoch dem Bundesrat im Bericht noch nicht ausreichend umschrieben, da auf Richtlinien verwiesen wird, die erst noch erarbeitet werden müssen (Art. 2 Abs. 2 des Entwurfes des Bundesbeschlusses zum Infrastrukturgesetz).

Ausserdem müsste der juristische Status dieser Mitarbeiter klar geregelt werden, namentlich in bezug auf die Sozialversicherungen. Erst wenn diese Probleme eine klare Lösung gefunden haben – der Bundesrat wünscht, dazu angehört zu werden –, wird es uns möglich sein, uns zu andern Bestimmungen zu äussern, namentlich zu Artikel 4 Absatz 2 des Infrastrukturgesetzes, der dem Büro die ausschliessliche Kompetenz erteilt, die Abrechnungen zu beurteilen. Der Bundesrat stellt sich zudem die Frage, ob es im Sinne einer Variante nicht einfacher wäre, die Sekretariate der Fraktionen und/oder der Parlamentsdienste zu verstärken. Diese Lösung wäre mit weniger Unwägbarkeiten verbunden.

Aufgrund des Berichts ist es dem Bundesrat nicht möglich, zu diesem Antrag umfassend und endgültig Stellung zu nehmen. Er befürchtet allerdings, der Antrag werde zu einer weiteren Erhöhung der Zahl der parlamentarischen Vorstösse und damit zu einer beträchtlichen Erhöhung der Arbeit nicht nur für Bundesrat und Verwaltung, sondern auch für das Parlament selbst führen.

83 Bauliche Planungen im Zusammenhang mit der Parlamentsreform

Was nun die weitergehenden, sich aus der Parlamentsreform ergebenden, zusätzlichen Raumbedürfnisse betrifft, wird es Sache des Parlaments sein, die diesbezüglichen Bedürfnisse zu bestimmen und klar auszuweisen.

Im Bericht werden zwei Lösungsvarianten, für die bereits Ideenprojekte in Auftrag gegeben worden sind, vorgeschlagen.

In Anbetracht der für einen Neubau städtebaulich sehr sensiblen Lage und des damit verbundenen, recht aufwendigen Baubewilligungsverfahrens (inkl. Volksabstimmung in der Stadt Bern) ist, wenn diese Variante überhaupt realisiert werden kann, mit einem langwierigen und kostenaufwendigen Ablauf zu rechnen.

Bei der Variante Flügelbauten werden Räumlichkeiten beansprucht, welche heute von der Bundesverwaltung belegt sind. Ein Umbau erfordert somit die Ausgliederung der in diesen Bauten untergebrachten Departemente und die Bereitstellung von entsprechenden Neubauten für die Bundesverwaltung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bei dieser Lösung zwei voneinander abhängige Etappen (Realisierung von Neubauten für die Bundesverwaltung, Umbau der Flügel für das Parlament) notwendig sind, kann mit einem Bezug der «Parlamentsflächen» kaum vor dem Jahre 2000 gerechnet werden.

Der Bundesrat muss darauf hinweisen, dass die Bereitstellung der vom Parlament geforderten Räumlichkeiten nicht kurzfristig erfolgen kann. Deshalb sollte ein schrittweises und bedürfnisgerechtes Vorgehen, welches den Interessen des Parlamentes und des Bundesrates Rechnung trägt, gewählt werden.

In einer ersten Phase sollte daher geprüft werden, ob zunächst die zusätzlichen Räumlichkeiten aus dem Projekt «Limelight DUE» zur Abdeckung der Raumbedürfnisse des Parlaments genügen.

Aus der Sicht des Bundesrates müssen bei der Suche nach neuen Lösungen ebenfalls die legitimen Bedürfnisse der Bundeshaus-Journalisten berücksichtigt

werden. Deren heutige Unterbringung im Parlamentsgebäude genügt gerade minimalen Anforderungen. Unter Berücksichtigung der wichtigen Funktion der Medien in Staat und Gesellschaft sollte deren räumliche Situation bei der Suche nach neuen Lösungen möglichst verbessert, keinesfalls aber verschlechtert werden.

9 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die zusätzlichen Ausgaben von ungefähr 45 Millionen Franken pro Jahr, zu denen noch 5 Millionen Franken für Ausrüstung (Simultanübersetzung und Informatik) kommen, sind im Finanzplan nicht vorgesehen. Schliesslich sind auch die Baukosten für die Arbeitsplätze der Parlamentarier nicht in den 75 Millionen Franken enthalten, welche die vorgeschlagene Reform nach Meinung der Kommission kosten wird.

Die Defizite des Finanzplans, wie sie heute absehbar sind, werden drakonische Sparmassnahmen erfordern, die um so schwieriger zu akzeptieren sein werden, als das Parlament gleichzeitig seine Ausgaben substantiell erhöht. Allein die Erhöhung der Grundentschädigung von 30 000 auf 80 000 Franken sowie der Tagelder um mehr als 30 Prozent wiegt schwer.

Die 61 Stellen, die zusätzlich für die Parlamentsdienste vorgesehen sind, entsprechen einer Erhöhung des Personalbestandes um 74 Prozent. Die veranschlagten Kosten (100 000 Fr. pro Arbeitsplatz und Jahr) scheinen uns zu tief angesetzt.

Der Entscheid, wonach der Bund die Hälfte der Entschädigung der Mitglieder des Ständerates übernimmt, könnte eine unnötige Beeinträchtigung der kantonalen Autonomie sein und bringt dem Bund zusätzliche Lasten.

Wir beantragen Ihnen, die im Anhang aufgeführten Erlassesentwürfe zu verabschieden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Juni 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

Anträge des Bundesrates

(Änderungen und Ergänzungen gegenüber den Vorschlägen der nationalrätlichen Kommission)

Geschäftsverkehrsgesetz¹⁾*Art. 8^{ter} Abs. 7*

⁷ Der Bundespräsident und der Bundeskanzler können an den Sitzungen der Koordinationskonferenz mit beratender Stimme teilnehmen. Sie haben das Recht, Anträge zu stellen.

Art. 8^{sexies}a Abs. 2

² Eine parlamentarische Expertenkommission setzt sich zusammen aus Ratsmitgliedern sowie Sachverständigen, die weder den eidgenössischen Räten noch der Bundesverwaltung angehören. Die Ratsmitglieder bilden die Mehrheit.

Art. 47^{bis}a Abs. 3–7

³ Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, informiert der Bundesrat, soweit es die Umstände zulassen, die aussenpolitischen Kommissionen über die Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat.

⁴ Die Kommissionen können dem Bundesrat ihre Stellungnahmen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zur Kenntnis bringen. Der Bundesrat informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen.

⁵ Die Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss auf Verlangen der Kommissionen auch für Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge.

⁶ Die Kommissionen oder, wo es die Umstände gebieten, deren Präsidenten werden möglichst unverzüglich über die Ergebnisse oder Teilergebnisse von Verhandlungen informiert.

⁷ Die Kommissionen informieren andere ständige Kommissionen über die Belange, die deren Aufgabenbereich betreffen. (*Rest streichen*)

Art. 47^{ter} Abs. 1

¹ Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates, der Betriebe und Anstalten des Bundes und der eidgenössischen Gerichte, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, sowie für die nähere Überprüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Ver-

¹⁾ SR 171.11

waltung und Rechtspflege bestellt jeder Rat eine ständige Geschäftsprüfungskommission.

Art. 48

Für die Prüfung des Voranschlages und der Staatsrechnung des Bundes einschliesslich seiner Betriebe und Anstalten, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, bestellt jeder Rat eine ständige Finanzkommission.

Art. 65^{bis} Abs. 1

¹ Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen unter rechtzeitiger Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.

4715