

zu 01.401

Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG)

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom
1. März 2001**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 22. August 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 betreffend Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. August 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1

Einleitung

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) enthält im Bereich des Parlamentsrechts mehrere Präzisierungen oder Änderungen, die das Verhältnis von Legislative und Exekutive direkt betreffen. Diese Änderungen erfordern eine Anpassung der Gesetzgebung, namentlich des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11). Zwingend notwendige Anpassungen des GVG an die BV wurden mit der Partialrevision vom 8. Oktober 1999 vollzogen (vgl. Parlamentarische Initiative. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 7. Mai 1999, BBl 1999 4809 ff., und die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Juni 1999, BBl 1999 5979 ff.). Nach dem damals gewählten Konzept sollten weiter gehende Reformen des Parlamentsrechts im Rahmen der Totalrevision des GVG vorgenommen werden. Der Bundesrat unterstützte dieses Vorgehen ausdrücklich (BBl 1999 5980). Mit Schreiben vom 1. März 2001 lud die Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) den Bundesrat ein, zur Vorlage der Kommission für ein neues Parlamentsgesetz Stellung zu nehmen. Der Bundesrat nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

In ihrem Bericht vom 1. März 2001 hält die SPK-N zu Recht fest, dass eine Reform der staatlichen Institutionen auf Grund einer Gesamtschau der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu erfolgen hat. Eine so verstandene Gesamtsicht setzt sich aber nicht nur mit dem staatsrechtlichen Zusammenwirken der obersten Bundesorgane auseinander, sondern bezieht auch das gesellschaftspolitische Umfeld mit ein.

Seit Mitte des letzten Jahrhunderts haben die Anforderungen an den Staat stetig zugenommen. Dem Bund wurden in rund 30 Sachbereichen – beispielsweise Verkehr, Umwelt, Kommunikation, Energie – laufend neue Befugnisse übertragen. Als Folge der Globalisierung und der Internationalisierung wird die Politik zunehmend von nichtstaatlichen Organisationen und weltweit tätigen Konzernen beeinflusst. Um seine Interessen wirksam wahrnehmen zu können, ist der Bund immer mehr internationale Abkommen eingegangen. Als Besonderheit kommt in der Schweiz hinzu, dass die direktdemokratischen Instrumente in vermehrtem Ausmass genutzt werden. Schliesslich stellen die neuen Methoden und Instrumente der Kommunikation zusätzliche Herausforderungen an den Staat dar: Gesicherte und ungesicherte Informationen werden mit enormer Geschwindigkeit über die verschiedensten Kommunikationsmittel verbreitet und verdichtet.

Die Anforderungen an die staatlichen Behörden haben sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur stark verändert, sondern sie haben auch erheblich zugenommen. Dabei waren es in erster Linie das Parlament und Dritte, nicht aber die Regierung, welche mittels Vorstössen oder Volksinitiativen auf die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch den Bund oder den Ausbau des Leistungsstaates drängten. Die Zunahme der staatlichen Aufgaben, die zunehmende Beanspruchung der direktdemokratischen Möglichkeiten im Landesinnern, die internationale Vernetzung und die neuen Kommunikationsmittel stellen hohe Anforderungen an die politischen Entscheidungsprozesse. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass der Staat nicht nur rechtmässig, sondern auch effizient handelt; er soll seine politische Führungsrolle wahrnehmen und vorausschauend planen und handeln. Der Staat wird somit heute "weniger

an seiner Rechtmässigkeit als vielmehr an seiner Wirksamkeit gemessen" (Samuel Schmid, Aufträge an den Bundesrat, in: Thomas Sägesser (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 96). Gefragt ist eine wirksame und effiziente Staatsleitung, die sowohl den nationalen wie internationalen Herausforderungen gewachsen ist. Die Staatsleitung ist dann wirksam und effizient, wenn sie rechtzeitig Probleme erkennt und in der Lage ist, adäquate Lösungen zu erarbeiten. Staatliche Entscheide sollen auf demokratische Art und Weise und in transparenten Verfahren zustande kommen. Damit kann die Akzeptanz der Entscheide in der Bevölkerung sichergestellt werden.

Staatsleitende Organe sind in erster Linie das Parlament und die Regierung, die je eigenständige Beiträge zur Politikgestaltung leisten. Die neue Bundesverfassung (BV) – wie zuvor auch jene von 1848 und 1874 – weist den obersten Bundesbehörden je eigenständige Stammfunktionen zu: Der Bundesversammlung stehen in erster Linie die Gesetzgebung (Art. 164 BV), die Finanzhoheit (Art. 167 BV), die Oberaufsicht (Art. 169 BV) und die Wahlen des Bundesrates und des Bundesgerichts (Art. 168 BV) zu. Dem Bundesrat obliegt die Staatsleitung und die Rechtsvollziehung (Art. 174 BV). Beiden Organen kommt in ihren Stammaufgaben die Funktion einer "obersten Behörde" zu. Die Bundesverfassung geht aber auch von einer engen Kooperation zwischen den beiden Behörden aus: Der Bundesrat wirkt bei der Gesetzgebung und im Finanzbereich mit, indem er der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen unterbreitet (Art. 181 und 183 BV) und rechtsetzende Bestimmungen erlässt, sofern er dazu ermächtigt ist (Art. 182 BV). Die Bundesversammlung ihrerseits wirkt bei der Planung und der Aussenpolitik mit (Art. 166 und 173 Abs. 1 Bst. g BV) und kann dem Bundesrat Aufträge erteilen (Art. 171 BV).

Das von der Bundesverfassung vorgesehene Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten bezweckt eine ausgewogene Verteilung der Lasten, der Verantwortung und der Macht. Dieses verfassungsrechtlich angelegte Gleichgewicht liegt im Interesse von Staat und Gesellschaft und ist bei der gesetzlichen Umsetzung sicherzustellen. Die Totalrevision des GVG ist daher auch als Gelegenheit zu betrachten, um die Kooperation zwischen den Gewalten bestmöglich auszugestalten unter gleichzeitiger klarer Aufgabenteilung und Zuweisung der Verantwortlichkeiten. Der Bundesrat ist überzeugt, dass nur ein so verstandenes Gewaltenteilungsmodell einer effizienten und wirkungsvollen Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben dient. Dieses Ziel verfolgt der Bundesrat auch mit seiner Staatsleitungsreform. Das allein genügt aber nicht. Der Bundesrat sieht die Reform des Parlamentsrechts vielmehr als Chance, im Sinne der beschriebenen Gesamtsicht dasselbe Ziel für Parlament *und* Regierung anzustreben.

Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen des Parlamentes, die Information seiner Mitglieder und Organe zu verbessern. Eine verbesserte und vertiefte Information soll nicht nur einer optimalen Gesetzgebung und der frühzeitigen Steuerung des Vollzugs bei der Rechtsetzung dienen, sondern vor allem auch der öffentlichen Auseinandersetzung mit den hängigen politischen Fragen. Es liegt im Interesse des Staates, wenn das Parlament seine Öffentlichkeitsfunktion optimal wahrnehmen und damit zur Stärkung der Legitimität des staatlichen Handelns beitragen kann.

Angesichts der dargestellten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen weist der Bundesrat auf die Notwendigkeit einer wirksamen und effizienten Staatsleitung hin. Sie setzt einer Kooperation zwischen den Gewalten – oder dem gegenseitigen "Einwirken" - insofern auch Grenzen, als Entscheidungen rechtzeitig zu erfolgen und Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden müssen. Der Bundesrat ist

nicht dagegen, dass das Parlament an der Planung der staatlichen Tätigkeiten mitwirkt und ihm Aufträge – auch im delegierten Zuständigkeitsbereich – erteilt.

Der Entwurf zu einem Parlamentsgesetz (E-PG) umfasst 170 Artikel. Zusätzlich sollen parlamentsrelevante Bestimmungen in anderen Bundesgesetzen in das Parlamentsgesetz überführt und einzelne Bestimmungen der Geschäftsreglemente heraufgestuft werden. Der Bundesrat regt an, den vorliegenden Gesetzesentwurf unter dem Gesichtspunkt des Artikels 164 Absatz 1 BV eingehend daraufhin zu untersuchen, welche Angelegenheiten infolge ihrer Wichtigkeit zwingend auf Gesetzesesebene geregelt werden müssen und welche Bestimmungen gegebenenfalls auf tieferrangige Erlasse herabgestuft werden könnten. Gleichzeitig sollte der Gesetzesentwurf auch auf seine Leserlichkeit und Verständlichkeit sowie den methodischen Aufbau hin erneut überprüft werden.

Der E-PG regelt Organisation, Aufgaben und Arbeitsweise der Bundesversammlung sowie deren Beziehungen zu Bundesrat und Bundesgericht. Soweit der E-PG rein parlamentsinterne Regelungen ohne Auswirkungen auf Bundesrat und Bundesverwaltung enthält, verzichtet der Bundesrat auf eine Stellungnahme.

2 Bemerkungen zu den einzelnen Vorschlägen der Kommission

2.1 Eid und Gelübde

Artikel 3 E-PG betrifft nicht nur die Mitglieder der Bundesversammlung, sondern auch die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Personen, namentlich die Mitglieder des Bundesrates. Angesichts der klaren Verfassungslage (Art. 164 BV) ist der Bundesrat mit der Heraufstufung der Bestimmungen über Eid und Gelübde auf die Gesetzesesebene einverstanden. Er kann sich der Rechtsfolge bei Verweigerung von Eid oder Gelübde, welche einen Verzicht auf das Amt statuiert, anschliessen. Bei der Weigerung, Eid oder Gelübde abzulegen, dürfte es sich um absolute Ausnahmefälle ohne grosse praktische Bedeutung handeln. Diese mit einem Amtsverzicht gleichzusetzen, tangiert weder das Wahlrecht der Stimmberechtigten in unzumutbarer Weise, noch schränkt es das passive Wahlrecht wesentlich ein.

Hinsichtlich der Neuausgestaltung der Eides- und Gelübdeformel kann sich der Bundesrat der Kommissionsmehrheit anschliessen. Da die vorgeschlagene Formel sehr kurz ist, büsst der Anlass ein Stück weit an Feierlichkeit ein. Insofern ist das Anliegen eines gewissen Traditionsanschlusses, wie es die Fassung der Minderheit II zum Ausdruck bringen will, durchaus verständlich. Angesichts der dargestellten Rechtsfolge bei der Verweigerung von Eid oder Gelübde erscheint aber eine offene und kurze Formulierung als angebrachter, weil man ihr kaum die Zustimmung verweigern kann.

2.2 Lobbyistinnen und Lobbyisten

Der Bundesrat teilt das Ziel der Schaffung möglichst grosser Transparenz. Er ist der Auffassung, dass entsprechender Regelungsbedarf besteht, und begrüsst die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage. Der Bundesrat unterstützt die Fassung der

Kommissionsmehrheit, wonach die *Möglichkeit* zur Führung eines öffentlichen Registers gesetzlich verankert werden soll.

2.3 Informationsrechte

2.3.1 Informationsrechte der Ratsmitglieder

Die Informationsrechte der Ratsmitglieder werden auf Verfassungsebene zwar nicht ausdrücklich erwähnt, doch ergeben sie sich aus den Zuständigkeiten der Bundesversammlung zur Gesetzgebung (Art. 164 BV) und zur Oberaufsicht (Art. 169 BV). Der Bundesrat hat keine grundsätzlichen Einwände gegen die vorgeschlagene Regelung der Informationsrechte der Ratsmitglieder (Art. 8 E-PG).

Zu Recht werden den Informationsrechten der Ratsmitglieder gewisse Schranken gesetzt: Namentlich fehlt ein Anspruch, wo die Informationen der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen, aber auch in den Bereichen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste sowie im Bereich des Persönlichkeitsschutzes (Art. 8 Abs. 2 Bst. a-c E-PG). Für den Bundesrat sind diese Einschränkungen unumgänglich. Als besonders wichtig für die Wahrung des Kollegialprinzips erachtet er den Ausschluss eines Informationsanspruchs bei Mitberichtsverfahren. Präzisierend sei angefügt, dass Dokumente des Mitberichtsverfahrens auch nach dem Entscheid des Bundesrates der Geheimhaltung unterliegen. Es sei daran erinnert, dass die Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis unterstehen: Sofern sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen geheimzuhalten oder vertraulich zu behandeln sind, dürfen sie nicht frei darüber verfügen (vgl. Art. 9 E-PG).

Die Einschränkungen der Informationsrechte der Ratsmitglieder erweisen sich als *konzepttreu*: Bereits während der Arbeiten an der neuen Bundesverfassung wurde betont, dass an der bestehenden *Kaskade der Informationsrechte* festgehalten werden soll. Der Bundesrat begrüsst dies ausdrücklich: Die gesetzliche Abstufung der Informationsrechte hat sich in der Praxis bewährt, weshalb nicht ohne Grund von ihr abgewichen werden sollte. Nach der im Entwurf vorgesehenen Regelung haben die einzelnen Ratsmitglieder am wenigsten weit gehende Informationsrechte, es folgen die weiter gehenden Rechte der Legislativkommissionen (Art. 149 E-PG), danach jene der Aufsichtskommissionen (Art. 152 E-PG). Am weitesten gehen die Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen (Art. 153 E-PG) und der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK, Art. 165 E-PG).

Der Bundesrat ist sich allerdings bewusst, dass es sich bei der Eingrenzung des Informationsrechts der Ratsmitglieder - "soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist" (Art. 8 Abs. 1 E-PG) - um eine offene Formulierung handelt. Entscheidend wird somit sein, wie diese Eingrenzung in der Praxis gehandhabt wird. Im Lichte der bisherigen, bereits relativ weit gehenden Praxis ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Informationsrechte der Ratsmitglieder nicht überdehnt werden sollten: Die vorgesehene Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung wird ohnehin zu einer grosszügigen Erweiterung der Einsichtsmöglichkeiten führen.

2.3.2

Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen

Mit der neuen Bundesverfassung wurden die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen explizit verfassungsrechtlich verankert und verstärkt. Der Bundesrat begrüsst diese Akzentverschiebungen grundsätzlich, denn ein gut informiertes Parlament kann seine Aufgaben und seine Öffentlichkeitsfunktion besser wahrnehmen. Dies liegt im Interesse des Staates und somit auch in jenem des Bundesrates.

Nach Artikel 153 Absatz 4 BV stehen den parlamentarischen Kommissionen von Verfassungen wegen diejenigen Informationsrechte zu, welche sie zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben bedürfen. Den Delegationen von Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungsdelegation, Finanzdelegation) können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Auf der Gesetzesstufe sollen diese Rechte nun umgesetzt, das Verfahren präzisiert, klare Zuständigkeiten und Grenzen festgehalten werden.

Von besonderer Bedeutung ist, dass in den Bereichen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste wie bisher (vgl. Art. 47^{quinquies} Abs. 2 GVG) nur den Delegationen von Aufsichtskommissionen und einer PUK Einsicht in die Unterlagen gewährt wird. Es handelt sich dabei um besonders sensible Bereiche, weshalb die betreffenden Informationen nur einem kleinen und überschaubaren Kreis zur Verfügung stehen sollen, damit die Geheimhaltung gewährleistet werden kann.

Nicht zustimmen kann der Bundesrat der Ausdehnung der Informationsrechte *aller* Delegationen von Aufsichtskommissionen auf Unterlagen, die seiner *unmittelbaren Entscheidfindung* dienen (Art. 153 Abs. 2 Bst. a erster Teilsatz E-PG). Er will am geltenden Recht festhalten, wonach nur der Delegation der Finanzkommissionen Einsicht in Unterlagen des Mitberichtsverfahrens gewährt wird. Bereits während der parlamentarischen Beratungen der neuen Bundesverfassung stellte der damalige Vorsteher des EJPD deshalb fest, dass am Vorbehalt zugunsten des *Mitberichtsverfahrens* festgehalten werde (vgl. AB 1998 [Sonderdruck] S 222 und N 491). In der Zwischenzeit haben sich keine wesentlichen Änderungen ergeben, welche eine Neuurteilung oder eine Abweichung von der bisherigen Haltung zu rechtfertigen vermöchten. Im Zuge der Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung und der im Vergleich zum früheren Verfassungsrecht verstärkten Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen ist es für den Bundesrat jedoch von noch grösserer Bedeutung als bislang, in jenem Bereich, welcher ihm zur unmittelbaren Entscheidfindung dient, das Prinzip der Geheimhaltung aufrechtzuerhalten. In Anlehnung an die Regelung in Artikel 47^{quater} Absatz 2 GVG könnte sich der Bundesrat jedoch damit einverstanden erklären, an Stelle der Einsichtnahme in Unterlagen des Mitberichtsverfahrens einen *besonderen Bericht* zu erstatten. Damit würde sowohl dem Bedürfnis des Bundesrates nach Geheimhaltung als auch dem Informationsbedarf der Delegationen von Aufsichtskommissionen entsprochen.

Eine PUK wird nur bei Vorkommissionen von grosser politischer Tragweite eingesetzt. Ihr und der Finanzdelegation gewährt der Bundesrat die Einsichtnahme in die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens selbstverständlich. Da der Bundesrat das Mitberichtsverfahren von den Einsichtsrechten weiterer Aufsichtsdelegationen als der Finanzdelegation gesetzlich ausnehmen will, muss die Bestimmung über die Informationsrechte der PUK entsprechend ergänzt werden. Die Informationsrechte der

Der Bundesrat schlägt folgende Fassung des Artikels 153 sowie die Ergänzung von Artikel 165 Absatz 1 E-PG vor:

² Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben neben den Informationsrechten nach *den* Artikeln 149 und 152 das Recht:

^{2bis} Über Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen, erstattet dieser auf Verlangen einen besonderen Bericht.

¹ ... Sie hat zudem das Recht, Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidung des Bundesrates dienen.

Der E-PG sieht vor, dass bei Uneinigkeit zwischen einem Ratsmitglied beziehungsweise einer parlamentarischen Kommission und dem Bundesrat über den Umfang der Informationsrechte (Erteilung einer Auskunft oder Gewährung der Einsicht in Unterlagen) das Ratspräsidium nach Anhörung des Bundesrates definitiv entscheidet, wobei dem Ratspräsidium zur Vorbereitung seines Entscheides unbeschränkte Einsicht in die relevanten Unterlagen zu gewähren ist (Art. 8 Abs. 4, 149 Abs. 3 E-PG). Diese allgemeine Regelung stellt auf Bundesebene eine Neuerung dar. Sie wird damit begründet, dass es Sache der Bundesversammlung als Kontrollierender und nicht des Bundesrates als Kontrolliertem sei, zu bestimmen, welche Informationen sie benötige, um die ihr verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe der Oberaufsicht sachgerecht wahrnehmen zu können (AB 1998 S 221; vgl. Bruno Frick, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 85 ff.).

Der Bundesrat kann sich dieser Sichtweise nicht anschliessen. Die Kompetenz zum Letztentscheid über die Herausgabe von Akten oder die Erteilung von Auskünften sollte – wie bis anhin (Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG) – bei ihm als oberstem Leitungsorgan der Bundesverwaltung verbleiben. Den Vorschlag der SPK-N betrachtet der Bundesrat als Einbruch in die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung, wonach er die Bundesverwaltung leitet und dafür die Verantwortung zu übernehmen hat (Art. 178 Abs. 1 BV). Der Bundesrat hat jedoch ein grosses Interesse daran, mögliche Konflikte zwischen ihm und der Bundesversammlung von vorneherein einvernehmlich zu lösen. Er schlägt daher vor, gesetzlich ein Einigungsverfahren zu verankern, das zwingend dem Letztentscheid vorangeht. Der Entscheid des Bundesrates über die Herausgabe von Akten oder die Erteilung von Auskünften käme danach nur als *ultima ratio* zum Tragen. Der E-PG enthält die blosse Pflicht zur vorgängigen

Anhörung des Bundesrates. Ein solches vorgängiges Anhörungsrecht geht jedoch weniger weit als der gesetzliche Auftrag, zunächst eine einvernehmliche Lösung zu suchen. Die Einigung käme durch Vermittlung des Ratspräsidiums zustande. Aus Sicht des Bundesrates sind die Ratspräsidien auf Grund ihrer Überparteilichkeit und Stellung für die Leitung des Einigungsverfahrens besonders geeignet. Er kann sich insoweit den Ausführungen im Bericht der SPK-N anschliessen (S. 20). Weil der Letztentscheid dem Bundesrat verbleibt, ist das im E-PG vorgesehene umfassende Einsichtsrecht der Ratspräsidien nicht mehr erforderlich und daher ersatzlos zu streichen.

In Anbetracht der bisherigen Praxis ist der Bundesrat überzeugt, dass es kaum Fälle geben wird, in denen keine Einigung erzielt werden kann. Sollte das gleichwohl ausnahmsweise einmal vorkommen, ist der Bundesrat bereit, an Stelle der Einsichtnahme in Unterlagen einen besonderen Bericht zu erstatten. Dem Informationsbedürfnis eines Ratsmitgliedes oder einer Kommission kann auf diese Weise in genügender Weise Rechnung getragen werden.

Gemäss Artikel 152 Absatz 4 E-PG entscheiden die Aufsichtskommissionen selber über die Ausübung ihrer Informationsrechte, wobei ihnen kein Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen des Bundesrates zusteht, die seiner unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen oder im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 149 Abs. 1 Bst. b i.V.m. 152 Abs. 4 E-PG). Der Bundesrat ist mit dieser Regelung grundsätzlich einverstanden. Er erachtet es jedoch als notwendig, im Gesetz zu *präzisieren*, dass das oben dargestellte Einigungsverfahren in den Bereichen des Mitberichtsverfahrens, des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste keine Anwendung findet. In diesen Bereichen verfügen die parlamentarischen Kommissionen grundsätzlich über keinen Informationsanspruch, vorbehalten bleibt jener der Aufsichtsdelegationen und der PUK. Der Bundesrat beantragt daher, anstelle des Verweises von Artikel 152 Absatz 4 auf 149 Absatz 1 Buchstabe b E-PG die Ausnahmen aufzulisten.

Der Bundesrat beantragt folgende Änderungen von Artikel 8, 149 und 152 E-PG:

Art. 8 Abs. 3, 3^{bis} (neu) und 4

³ Verweigert der Bundesrat die Auskunft oder die Einsicht in Unterlagen, so kann das Ratsmitglied das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem es angehört. *Das Ratspräsidium vermittelt zwischen dem Bundesrat und dem Ratsmitglied.*

^{3bis} *Kommt keine Einigung zustande, so erstattet der Bundesrat an Stelle der Gewährung der Einsicht in Unterlagen einen besonderen Bericht.*

⁴ *Streichen*

Art. 149 Abs. 3 und 4 (neu)

³ Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so vermittelt das Ratspräsidium zwischen dem Bundesrat und der Kommission.

⁴ *Kommt keine Einigung zustande, so erstattet der Bundesrat an Stelle der Gewährung der Einsicht in Unterlagen einen besonderen Bericht.*

⁴ Die Aufsichtskommissionen entscheiden definitiv über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind.

2.4 Unvereinbarkeiten

Die Verfassung verankert ausdrücklich die Unvereinbarkeit zwischen den obersten Bundesbehörden und ermächtigt gleichzeitig den Gesetzgeber, weitere Unvereinbarkeiten zu normieren (Art. 144 BV). Mit der Streichung der Bestimmung in der Bundesverfassung von 1874, wonach vom Bundesrat gewählte Beamte nicht zugleich Mitglied des Nationalrates sein konnten (Art. 77 aBV), war keine ersatzlose Aufhebung der Unvereinbarkeit für Bedienstete des Bundes bezweckt. Bereits der damalige Vorsteher des EJPD sprach sich während der Arbeiten an der neuen Bundesverfassung für eine differenzierte Regelung auf Gesetzesstufe aus (AB 1998 N 59 [Sonderdruck]).

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine gesetzliche Regelung der Unvereinbarkeit von Bediensteten des Bundes auf Grund des Verfassungsauftrages von Artikel 144 Absatz 3 BV zwingend notwendig ist. Auch aus seiner Sicht ist für den National- und den Ständerat dieselbe Regelung zu wählen; für Bedienstete des Bundes – unabhängig von ihrer dienstlichen Stellung oder Funktion – besteht eine gesetzlich verankerte Unvereinbarkeit heute insofern, als sie nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können (Art. 14a BtG). Die verfassungsrechtliche Gleichstellung der eidgenössischen Räte, aber auch das Argument der Gewaltenteilung sprechen für eine einheitliche Lösung. Der Bundesrat kann sich insofern Artikel 15 E-PG anschliessen, welcher sowohl für den National- als auch für den Ständerat dieselbe Unvereinbarkeitsregelung enthält.

Der Gesetzesentwurf will die Parlamentszugehörigkeit von Bundesbediensteten generell ermöglichen: Eine Unvereinbarkeit soll nur für jene Bundesbediensteten gelten, die "in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Bundesversammlung beteiligt sind" (Art. 15 Abs. 3 E-PG), wobei in den Buchstaben a - d eine nicht abschliessende Aufzählung vorgenommen wird. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass an der heutigen gesetzlichen Unvereinbarkeit für Bedienstete des Bundes festzuhalten ist. Dafür sprechen aus seiner Sicht vor allem zwei Gründe: Es ist zu vermeiden, dass sich Bedienstete des Bundes in einem inneren Konflikt zwischen der freien Ausübung ihres Mandates und der Loyalität zu ihren Vorgesetzten befinden. Zudem ist zu gewährleisten, dass die Bundesversammlung den ihr verfassungsrechtlich obliegenden Kontrollauftrag über den Bundesrat und die Bundesverwaltung sowie das Bundesgericht ohne übermässige personelle Interessenverflechtungen wahrnehmen kann. In Anlehnung an das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) schlägt der Bundesrat eine vollständige Unvereinbarkeit für das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung im Sinne des Anhanges zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) vor, sowie für das Personal der Parlamentsdienste und der Kanzleien der eidgenössischen Gerichte (Bundesgericht, Spezialgerichte des Bundes, unabhängige Rekurskommissionen). Abweichende Regelungen müssen möglich bleiben, beispielsweise für die Schulorgane

im ETH-Bereich. Hier ist eine differenzierte Regelung in der Spezialgesetzgebung vorzusehen, die der allgemeinen Normierung im E-PG vorgeht. Eine Unvereinbarkeit gilt sodann auch für die Mitglieder der Armeeleitung.

Der Bundesrat möchte sodann die Unvereinbarkeit auf weitere Personen ausdehnen, um Loyalitäts- oder Interessenkonflikte zu vermeiden. Erfasst würden auch Organisationen und juristische Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, sofern sie mit Verwaltungsaufgaben betraut sind und dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Von einer beherrschenden Stellung ist auszugehen, wenn der Bund am Stamm-, Grund- und Aktienkapital von Unternehmen mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, aber auch, wenn er die Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe grösstenteils bestimmt. Für zwei Personenkategorien in solchen Organisationen oder juristischen Personen soll eine Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat gelten: Mitglieder der geschäftsleitenden Organe (Beispiele: Konzernleitung Post, Geschäftsleitung Swisscom, Geschäftsleitung SBB, Konzernleitung RUAG) oder Vertreter des Bundes (beispielsweise in den Aufsichtsgremien der vorerwähnten Unternehmen).

Neben diesen inhaltlichen Änderungen schlägt der Bundesrat auch redaktionelle Anpassungen von Artikel 15 E-PG vor.

Der Bundesrat beantragt folgende Änderung von Artikel 15 E-PG:

Art. 15 Unvereinbarkeiten

Der Bundesversammlung dürfen nicht angehören:

- a. *die von ihr gewählten oder bestätigten Personen;*
- b. *die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte;*
- c. *das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste und der eidgenössischen Gerichte, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;*
- d. *die Mitglieder der Armeeleitung;*
- e. *Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt;*
- f. *Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.*

Der E-PG sieht für die Organe der Bundesversammlung neu ein *umfassendes* Konsultationsrecht beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat vor. Im Vergleich zum geltenden Recht (Art. 47a GVG) soll das Konsultationsrecht in zweifacher Hinsicht ausgeweitet werden: Einerseits sollen nicht mehr nur die parlamentarischen Kommissionen, sondern alle Organe der Bundesversammlung über ein solches Recht verfügen, andererseits sollen alle Verordnungen des Bundesrates dem Konsultationsrecht unterliegen und nicht mehr nur jene, die in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

In *systematischer Hinsicht* erscheint es als unbefriedigend, dass im Entwurf zum Parlamentsgesetz das Konsultationsrecht an zwei Orten (Art. 23 Abs. 3 und 150 E-PG) geregelt werden soll. Angesichts der ausführlichen Regelung in Artikel 150 E-PG erweist sich Artikel 23 Absatz 3 E-PG als überflüssig und kann nach Auffassung des Bundesrates *ersatzlos gestrichen* werden. Beizufügen ist, dass damit auch störende Unklarheiten vermieden würden: Das Konsultationsrecht ist ein Instrument der parlamentarischen Kommissionen. Organe der Bundesversammlung im Sinne der Formulierung von Artikel 31 E-PG sind aber beispielsweise auch die Präsidien der Räte, die Koordinationskonferenz, die Verwaltungsdelegation sowie die Fraktionen. Es ist nicht einzusehen, weshalb diesen Organen ein separates, neben den parlamentarischen Kommissionen bestehendes Konsultationsrecht zustehen soll.

Der Bundesrat stellt deshalb folgenden Antrag:

Art. 23 Abs. 3

³ *Streichen*

Inhaltlich besteht heute ein Konsultationsrecht *nur für die parlamentarischen Kommissionen* und nur insoweit, als Verordnungen des Bundesrates *in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden* (Art. 47a GVG). Diese Bestimmung geht auf eine parlamentarische Initiative Rhinow (96.456) zurück, welche die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes zum Ziel hatte. Die SPK-N möchte nun diese *Beschränkung auf den Vollzugsaspekt* fallen lassen und das Konsultationsrecht auf alle Verordnungen des Bundesrates ausdehnen.

Bereits in seiner Stellungnahme vom 31. März 1999 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates über die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes erklärte der Bundesrat, dass ein Konsultationsrecht der parlamentarischen Kommissionen zu einer Vermischung der Kompetenzen führe (BBl 1999 3414). Damals teilten mehr als die Hälfte der Organe, die sich im Vernehmlassungsverfahren geäussert hatten, die Befürchtungen des Bundesrates (7 Kantonsregierungen, 3 Parteien). Angesichts der offenen Formulierung von Artikel 47a GVG lenkte der Bundesrat zwar ein, hielt aber an seinen grundsätzlichen Bedenken fest (AB 1999 N 2600 f.).

Der Bundesrat stellt fest, dass dem Informationsbedürfnis der parlamentarischen Kommissionen heute besser als bis anhin entsprochen wird. Zum einen wurden die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen in der neuen Bundesver-

fassung ausgebaut (Art. 153 Abs. 4 und 169 Abs. 2 BV). Zum andern wurde das verwaltungsinterne Schema zur Gestaltung von Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte dahingehend angepasst, dass besonders auf die Frage des Vollzuges eingegangen werden muss. Das erlaubt den Kommissionen, gegebenenfalls die Delegationsklausel in einem Gesetzesentwurf zu modifizieren. *Grundsätzlich ist dies der Zeitpunkt, in welchem die Kommissionen Einfluss auf die Verordnungen des Bundesrates nehmen oder zusätzliche Informationen verlangen können*: Hält die Kommission einen Bereich für wichtig, so regelt sie ihn im Bundesgesetz selber (Art. 164 Abs. 1 BV). Ist dies nicht der Fall, so überlässt sie die Regelung dem Bundesrat, dem die Bundesverfassung in erster Linie die Kompetenz zum Vollzug der Gesetzgebung zuweist (Art. 182 Abs. 2 BV).

Angesichts der heutigen Informationspraxis im Vollzugsbereich und der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung im Gesetzgebungsbereich spricht sich der Bundesrat gegen eine Ausdehnung des heutigen Konsultationsrechts auf Verordnungen aus, die nicht in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Eine solche Ausdehnung stünde auch nicht im Interesse der Kommissionen, weil sie sich diesfalls beispielsweise auch mit bundesverwaltungsinternen Verordnungen zu befassen hätten, die nur geringe oder gar keine Ausenwirkungen haben. Eine solche Ausdehnung widerspräche auch der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Organisationshoheit über die Bundesverwaltung an den Bundesrat (Art. 178 Abs. 1 BV). Im Bericht der SPK-N (S. 3602) wird denn auch eingeräumt, dass die Beschränkung auf den Vollzugsaspekt bislang Sinn gemacht habe. Es sei davon auszugehen, dass die Kommissionen nur zu jenen Verordnungsentwürfen konsultiert werden wollten, bei denen sich komplexe Vollzugsfragen ankündigten.

Der Stellungnahme einer Kommission im Rahmen eines Konsultationsverfahrens kommt keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Dessen ungeachtet ist sie für den Bundesrat gleichwohl von besonderer Bedeutung, weil es sich beim Konsultationsrecht um einen besonderen, neben dem Vernehmlassungsverfahren stehenden Anspruch handelt und weil die Stellungnahme von einer parlamentarischen Kommission stammt. Damit geht eine erhöhte politische Verbindlichkeit einher. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Stellungnahme einer Kommission die Bundesversammlung politisch in die Pflicht nimmt.

Aus Sicht des Bundesrates sind vorerst praktische Erfahrungen mit der heutigen, erst seit dem 1. Juni 2000 in Kraft stehenden gesetzlichen Regelung (Art. 47a GVG) zu sammeln. Er ist daher der Auffassung, dass *die geltende gesetzliche Regelung des Konsultationsrechts der parlamentarischen Kommission unverändert in den Entwurf zum Parlamentsgesetz übernommen werden sollte*. Um unerwünschte Doppelspurigkeiten zum Vernehmlassungsverfahren inskünftig zu vermeiden, schlägt der Bundesrat jedoch vor, dass die parlamentarischen Kommissionen ihr Konsultationsrecht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ausüben. Die jeweils zuständige parlamentarische Kommission sollte sich zudem möglichst früh darüber Gedanken machen, ob und wie sie von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch machen will. Sie sollte daher nach Möglichkeit bereits während der Beratungen eines Gesetzesentwurfs erklären, ob sie zur Ausführungsverordnung konsultiert werden möchte.

Der Bundesrat beantragt folgende Änderungen von Artikel 150 E-PG:

Art.150 Abs. 1

¹ *Wird eine Verordnung in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen, so kann die zuständige Kommission vom Bundesrat verlangen, dass er ihr den Entwurf zur Konsultation unterbreitet. Die Kommission beschliesst dies bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf.*

2.6 Planungen der Staatstätigkeit

2.6.1 Mitwirkung der Bundesversammlung in der Form des einfachen Bundesbeschlusses

Die Bundesverfassung weist die Planungskompetenz dem Bundesrat zu (Art. 180 Abs. 1 zweiter Satz BV), räumt der Bundesversammlung aber ein Mitwirkungsrecht ein (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV). In welcher Form die Bundesversammlung ihre Mitwirkung ausübt, lässt die Bundesverfassung offen.

Der Bundesrat begrüsst, dass die verfassungsrechtlich vorgesehene Mitwirkung der Bundesversammlung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit nun auf Gesetzesstufe umgesetzt und präzisiert werden soll. Er kann sich allerdings der Auffassung der SPK-N nicht anschliessen, wonach das Parlament die Möglichkeit haben soll, bei den Planungen des Bundesrates offenbar beliebig Präzisierungen und Änderungen anzubringen (Bericht, S. 3493). Damit würde über die von der Verfassung vorgesehene blossе Mitwirkung hinaus in die Planungskompetenz des Bundesrates eingegriffen. In ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 führen die Staatspolitischen Kommissionen denn auch aus, dass „die Planung der Staatstätigkeiten primär Aufgabe der Exekutive“ sei. Mit der Einführung von Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g BV gehe es nicht etwa darum, dass das Parlament selber eine flächendeckende Planung vornehme, sondern es solle „vielmehr *punktuell* bei *wichtigen* Planungen die *Schwerpunkte* anders setzen, wo es dies für notwendig erachtet“ (BBl 1997 III 288. vgl. auch Thomas Sägger, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Rz. 713). Der E-PG bringt das Zusammenwirken von Parlament und Regierung im dargelegten Sinn nicht genügend zum Ausdruck und ist daher entsprechend anzupassen.

Der Bundesrat geht dabei von folgendem Konzept aus: Die verfassungsrechtlich vorgesehene Mitwirkung der Bundesversammlung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit ist auf Gesetzesstufe in transparenter Art und Weise umzusetzen. Zusätzlichер parlamentarischer Handlungsinstrumente als der bestehenden bedarf es dazu nicht. Der Bundesrat lehnt es daher ab, auf Gesetzesstufe neu die Formen des Grundsatzbeschlusses und des Planungsbeschlusses einzuführen. Die Form des Grundsatzbeschlusses geht zurück auf einen Vorschlag der von den SPK eingesetzten Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“ (vgl. Schlussbericht vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II 459 ff.). Dieser Grundsatzbeschluss fand nicht Eingang in die neue Bundesverfassung, weshalb auch auf Gesetzesebene darauf verzichtet werden sollte. Zudem unterscheidet der E-PG nicht hinreichend zwischen Grundsatz- und Planungsbeschlüssen. Dies schafft Verwirrung und widerspricht dem Gebot klarer Gesetzgebung. Hinzu kommt, dass die Begriffe des Grundsatz- und des Planungsbeschlusses sehr leicht mit jenem des

einfachen Bundesbeschlusses gleichgesetzt und verwechselt werden könnten. Der Bundesrat beantragt daher die Streichung der Begriffe des Grundsatz- und des Planungsbeschlusses in Artikel 28 E-PG. Damit wird jedoch keineswegs die Mitwirkung der Bundesversammlung an den wichtigen staatlichen Planungen ausgeschlossen. Die Ausübung der parlamentarischen Mitwirkung soll aber in die bestehenden Handlungsinstrumente eingebettet bleiben. Für Aufträge an den Bundesrat, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern, steht dem Parlament die Motion zur Verfügung. Nach Artikel 119 Absatz 1 E-PG beauftragt die Motion den Bundesrat, der Bundesversammlung den Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine *Massnahme* zu treffen. Eine solche Massnahme wäre beispielsweise auch die Änderung der Schwerpunkte einer Planung. Das Parlament hat mit der Motion ein genügend starkes Instrument in der Hand, um seine Mitwirkung an den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit wahrnehmen zu können. Artikel 147 Absatz 5 E-PG ist damit redundant und zu streichen.

Artikel 28 Absatz 4 E-PG sieht vor, dass der Bundesrat begründungspflichtig wird, wenn er von Aufträgen, Grundsatz- oder Planungsbeschlüssen abweicht. Für Abweichungen von Aufträgen statuiert Artikel 171 BV keine Begründungspflicht, weshalb auch auf Gesetzesesebene darauf zu verzichten ist. Der Bundesrat wird Abweichungen auch ohne gesetzliche Verpflichtung in seinem Geschäftsbericht begründen (vgl. Ziff. 2.12.1 zu Art. 119 Abs. 2 E-PG).

Der Bundesrat beantragt folgende Änderung der Artikel 28 und 147 Absatz 5 E-PG:

Art. 28 Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. b und c, 2-4

Planungen

¹ Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit, indem sie:

- b. dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder *die Schwerpunkte einer Planung* zu ändern.
- c. *Streichen*

²⁻⁴ Streichen

Art. 147 Abs. 5

⁵ *Streichen*

Der Gebrauch des einfachen Bundesbeschlusses im Bereich der Planung ist von Verfassungen wegen nicht ausgeschlossen. Der Bundesrat betrachtet die Form des einfachen Bundesbeschlusses denn auch nicht als grundsätzlich untaugliche Form der Mitwirkung an der politischen Planung. Allerdings ist zu vermeiden, dass die Kohärenz der Gesamtplanung beeinträchtigt oder die Verantwortungen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vermischt werden. Der einfache Bundesbeschluss ist daher mit Bedacht und nur dort einzusetzen, wo aus staatspolitischen Überlegungen Bedarf nach einer für die obersten Bundesbehörden verbindlichen Planung besteht. Der Bundesrat lehnt eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung, wichtige Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bun-

desbeschluss vorlegen zu müssen, klar ab. Der Charakter der Planung bringt es mit sich, dass sie einer sich ständig verändernden Realität angepasst werden muss. Zu viele verbindliche Vorentscheide in der politischen Planung sind daher problematisch und schränken sowohl den Handlungsspielraum des Bundesrates als auch des Parlaments selbst ein. Hingegen können *punktueller* Vorentscheide durchaus sinnvoll sein, wenn dies aus Sicht des für die staatliche Planung Verantwortlichen angezeigt ist. Der Bundesrat begrüsst es deshalb, dass ihm in Artikel 147 Absatz 1 E-PG die Kompetenz erteilt wird, Planungen und Berichte von sich aus der Bundesversammlung zu unterbreiten. Zu ergänzen wäre diese Bestimmung insofern, als der Bundesrat bei den wichtigen Planungen und Berichten die Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss wählen kann. Er erhält auf diese Weise die Möglichkeit, sich im Hinblick auf die Realisierung wichtiger staatlicher Ziele des parlamentarischen Rückhaltes zu versichern.

Art. 147 Abs. 1, 2 und 4

¹ Neben den vom Gesetz vorgesehenen Planungen und Berichten kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte *zur Information oder zur Kenntnisnahme* unterbreiten.

² *Er kann* der Bundesversammlung die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss *vorlegen*.

⁴ *Streichen* (ist in Abs. 1 mitenthalten)

2.6.2 Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik

Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, vielmehr werden die beiden Gewalten durch sich überlagernde Zuständigkeiten zur Zusammenarbeit angehalten (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, zit. Botschaft BV). Die Verfassung weist dem Bundesrat die Hauptverantwortung für die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten zu, unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung (Art. 184 Abs. 1 BV). Damit wird der Wille des Verfassungsgebers zum Ausdruck gebracht, die Gestaltung der Aussenpolitik nicht allein der Exekutive zu übertragen, sondern die Bundesversammlung daran zu beteiligen: Parlament und Regierung sind somit von Verfassung wegen zu ständiger Kooperation und Koordination angehalten. Der Bundesrat stellt fest, dass bereits das geltende Gesetzesrecht (Art. 47^{bis} a GVG) diesen Gedanken normiert. Er beurteilt die bisherige Praxis des Zusammenwirkens mit den aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte als positiv und von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Die immer stärker wachsende Bedeutung der Aussenpolitik und ihre oft starke Verknüpfung mit innenpolitischen Themen führen zur Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive, wobei die gesetzlich normierten Informations- und Konsultationsrechte der aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte von besonderer Bedeutung sind (vgl. auch Schlussbericht der gemischten Arbeitsgruppe der Aussenpolitischen Kommissionen "Umsetzung von Artikel 47^{bis}a Geschäftsverkehrsgesetz" vom 5. Oktober 1995).

Bereits während der Arbeiten an der neuen Bundesverfassung betonte der damalige Vorsteher des EJPD, dass der Bundesrat an einer Mitwirkung des Parlaments in der

Aussenpolitik interessiert ist (AB 1998 S 132 [Sonderdruck]). Der Bundesrat bietet Hand, um, soweit noch nötig, die gemeinsame Verantwortung von Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik durch eine stetige Fortentwicklung der Mitwirkungsverfahren zu verfeinern. Gleichzeitig legt er jedoch grösstes Gewicht darauf, dass eine Vermischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vermieden wird (Stellungnahmen des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative Petipierre "Parlamentsreform" [90.228; BBl 1991 III 812 ff.], zum Postulat Zbinden "Schweizer Aussenpolitik. Überprüfung und Umformulierung" [97.3275] sowie zur Motion Zbinden "Aussenpolitische Konzeption der Schweiz" [99.3089]). Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen ist in Übereinstimmung mit der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung auszuüben.

Der Bundesrat begrüsst eine gesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlich normierten Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive im Bereich der Aussenpolitik. Er ist jedoch der Ansicht, dass sich die heutige Regelung in Artikel 47^{bis} a GVG bewährt hat und dass deshalb nicht ohne Not von einer eingespielten Praxis abgewichen werden sollte. Auch die aussenpolitischen Kommissionen beider Räte bewerten in ihrer Stellungnahme vom 15. Juni 2000 die bisherigen Erfahrungen mit der heutigen Regelung als positiv.

Die eidgenössischen Räte selbst haben während der Arbeiten an der neuen Bundesverfassung einen Antrag verworfen, welcher den Bundesrat von Verfassung wegen verpflichten wollte, die Aussenpolitik „im Rahmen der von der Bundesverfassung und von der Bundesversammlung vorgegebenen grundlegenden Ziele“ zu besorgen. Im Bereich der Aussenpolitik hat es der Verfassungsgeber somit abgelehnt, das Parlament zu verpflichten, die aussenpolitischen Ziele festzulegen. Damit hat er gleichzeitig auch einen *Vorentscheid* für die gesetzliche Umsetzung der Verfassungsbestimmungen über die Aussenpolitik gefällt. Für die Gestaltung der Aussenpolitik sind oftmals grosse Flexibilität und die Fähigkeit, rasch auf geänderte Verhältnisse reagieren zu können, entscheidend. Ein einzelner Staat kann seine aussenpolitischen Belange kaum allein steuern, sondern er hat in hohem Masse auch äussere Faktoren zu berücksichtigen. Dieser Tatsache ist bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik in hinreichendem Masse Rechnung zu tragen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich die bisherige Praxis des Zusammenwirkens zwischen ihm und der Bundesversammlung sowie deren aussenpolitischen Kommissionen bewährt hat. Er sieht keinen Anlass, davon abzuweichen.

Artikel 147 Absatz 3 E-PG verpflichtet den Bundesrat dazu, der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz zu unterbreiten; er hat dies in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss zu tun. Für den Bundesrat ist die Ausarbeitung und Vorlegung eines Berichtes über die Strategien und Mittel zur Erreichung der aussenpolitischen Ziele dann sinnvoll, wenn sich die aussenpolitischen Rahmenbedingungen spürbar geändert haben. Er selbst hat – ohne gesetzliche Verpflichtung – bewiesen, dass er der Information der eidgenössischen Räte grösste Priorität zumisst, und im Jahre 2000 bereits den zweiten aussenpolitischen Bericht unterbreitet. Eine in diesem Sinne periodische Berichterstattung begrüsst er deshalb ausdrücklich. Hingegen widerspricht eine gesetzliche Verpflichtung, einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz zwingend in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss vorlegen zu müssen, der beschriebenen verfassungsrechtlichen Ausgangslage. Eine solche Verpflichtung vermag auch dem unbestrittenen Gebot der Flexibilität in der Aussenpolitik nicht zu genügen. Der

Bundesrat hegt deswegen grösste Bedenken. Die Handlungsfähigkeit der Regierung und ihre Möglichkeit, rasch auf sich wandelnde aussenpolitische Gegebenheiten reagieren zu können, werden empfindlich eingeschränkt. Wenn sich der Bundesrat gegen diese Verpflichtung stellt, so ist dies auch mit Blick auf den von ihm unterbreiteten Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zu Europa" (BB1 1999 3830) – entgegen der Feststellung im Bericht der SPK-N – keineswegs widersprüchlich. Im Gegenteil: Der Bundesrat hat mit der Unterbreitung dieses Gegenvorschlages gezeigt, dass er die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik auch in dieser Form in wichtigen, klar definierten Teilbereichen für sinnvoll erachtet. Eine generelle gesetzliche Verpflichtung der Bundesversammlung zur Festlegung der Ziele im Bereich der Aussenpolitik lehnt er hingegen ab.

Im Normalfall können die parlamentarischen Mitwirkungsrechte dadurch gewahrt werden, dass die Bundesversammlung den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik zur Kenntnis nimmt. Bei bestimmten aussenpolitischen Grundsatzfragen kann der Bundesrat jedoch sehr daran interessiert sein, die Bundesversammlung politisch verstärkt einzubinden. Wo die Mitwirkung des Parlaments somit über eine blosser Kenntnisnahme hinausgehen soll, kann er bereits heute einen einfachen Bundesbeschluss (oder einen dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss) vorlegen, wie das oben erwähnte Beispiel des Gegenvorschlages zur Volksinitiative "Ja zu Europa" zeigt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese bewährte Praxis auf Gesetzesstufe verankert werden sollte. Die Neufassung von Artikel 147 Absatz 2 E-PG, wie er sie vorschlägt (vgl. Ziff. 2.6.1), ermöglicht dies. Artikel 147 Absatz 3 E-PG ist entsprechend anzupassen.

Der Bundesrat beantragt die folgende Änderung von Artikel 147 Absatz 3 E-PG:

Art. 147 Abs. 3

³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.

2.6.3 Planung im Finanzbereich

Nach Artikel 167 BV beschliesst die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab. Diese Bestimmung wird durch Artikel 26 E-PG konkretisiert. Danach setzt die Bundesversammlung die Ausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen fest. Sie beschliesst darüber hinaus Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen oder mit besonderen Beschlüssen. Schliesslich nimmt sie die Staatsrechnung ab. Für diese Akte wählt sie die Form des einfachen Bundesbeschlusses. Damit wird im Wesentlichen die Regelung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.0) übernommen. Der Bundesrat ist damit einverstanden. Er hat jedoch Bemerkungen und Anträge zu den neu vorgesehenen *Planungsbeschlüssen im Finanzbereich* (Art. 142 E-PG).

Artikel 167 BV begründet die *umfassende Finanz- und Budgethoheit der eidgenössischen Räte*. Die Bewilligung von Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen bildet schon heute Teil dieser Zuständigkeit (vgl. Art. 25 ff. und 32 FHG). Die Finanzplanung ist Sache des Bundesrates (Art. 183 Abs. 1 BV). Sie stellt einen planerischen Schwerpunkt dar, weshalb die Mitwirkung der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV) für den Bundesrat eine Selbstverständlichkeit bedeutet. Aus Sicht des

Bundesrats besteht jedoch kein Grund, die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung bei der Finanzplanung durch die Einführung des einfachen Bundesbeschlusses wesentlich anders auszugestalten als in den anderen Planungsbereichen. Er ist der Auffassung, dass von einer gesetzlichen Verpflichtung abzusehen ist, wonach der Finanzplan in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss der Bundesversammlung unterbreitet werden muss. Statt dessen möchte er an der bewährten Regelung nach Artikel 23 FHG festhalten, wonach der Finanzplan zur Kenntnisnahme unterbreitet wird. Für den „ordentlichen“ Finanzplan, den der Bundesrat jährlich unterbreitet (vgl. Art. 142 E-PG), wird nur eine Änderung der Planungsschwerpunkte in Frage kommen, während der Auftrag zu einer Finanzplanung eher für bestimmte, genau umgrenzte Projekte erteilt werden kann.

Die Finanzplanung basiert heute auf einer funktionalen Gliederung der Ausgaben (Gliederung nach Aufgabengebieten). Bei den ausgabenstärksten Aufgabengebieten handelt es sich um die soziale Wohlfahrt, den Verkehr, die Landesverteidigung, die Landwirtschaft und Ernährung sowie die Bildung und Grundlagenforschung. Die *funktionale Betrachtungsweise* trägt diesen auch politisch bedeutenden Ausgabenbereichen explizit Rechnung und sollte daher auch der künftigen Finanzplanung als Grundlage dienen. Hingegen können Einnahmen weder mit dem Voranschlag noch im Rahmen der Finanzplanung beeinflusst werden. Es handelt sich lediglich um mehr oder weniger zutreffende Schätzungen (vgl. Art. 15 Abs. 1 FHG). Eine Mitwirkung des Parlaments erscheint insofern kaum als sinnvoll.

Schliesslich ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Termin zur Unterbreitung des Berichts zum Finanzplan nicht explizit auf Gesetzesstufe zu verankern ist. In Übereinstimmung mit Artikel 2 Absatz 1 E-PG, bei welchem auf eine gesetzliche Festlegung der Daten der vier ordentlichen Sessionen verzichtet wurde, genügt die Erwähnung der Session. Dieselben Überlegungen gelten für die Unterbreitung des Entwurfs des Voranschlags und der Staatsrechnung sowie der Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Frage des Regelungsortes noch einmal präzise überdacht und abgeklärt werden sollte. Insbesondere ist nicht einsichtig, warum die Bestimmungen über den Finanzplan und den Legislaturfianzplan im Finanzhaushaltsgesetz gestrichen werden sollen. Die Begründung im Bericht (S. 3616), es handle sich dabei um zentrale parlamentarische Planungsinstrumente, ist kaum ausreichend. Der Bundesrat geht statt dessen davon aus, dass der Ort für die Regelung einer bestimmten Materie auf Grund des engsten Sachzusammenhanges bestimmt werden muss. So gesehen ist er der Auffassung, dass der Finanzplan und der Legislaturfianzplan besser im Finanzhaushaltsgesetz als im E-PG zu regeln wäre.

Der Bundesrat beantragt die folgenden Änderungen der Artikel 141, 142, 145 und 172 Ziffer 7 E-PG:

Art. 141 Abs. 1

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

- a. den Entwurf für den Voranschlag des Bundes: *jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in der er behandelt werden soll;*
- b. die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite: *zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen;*

- c. die Staatsrechnung: jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden soll.

Art. 142

Streichen (Regelung im FHG)

Art. 145 Abs. 5

Streichen (Regelung im FHG)

Art. 172 Ziff. 7

7. Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989

Art. 23 Abs. 2-4

² Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet er der Bundesversammlung als Teil der Legislaturplanung den Legislaturfinanzplan. Der Legislaturfinanzplan setzt auf Grund der Prioritätenordnung der Regierungsrichtlinien den künftigen Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll.

³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Bericht zum Finanzplan über die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre jährlich spätestens zwei Monate vor Beginn der Session, in der er behandelt werden soll, zur Kenntnisnahme.

⁴ Aufgehoben

2.6.4 **Legislaturplanung und Jahresziele**

Der Bundesrat begrüsst, dass die *Jahresziele* ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert werden sollen (Art. 143 E-PG). Die Jahresziele sind ein bedeutendes Planungsinstrument und dienen der Umsetzung der übergeordneten strategischen Ziele im Rahmen der bundesrätlichen *Legislaturplanung* (Art. 145 f. E-PG). Legislaturplanung und Jahresziele tragen dazu bei, die Arbeiten der Verwaltung zu führen, und ermöglichen eine kohärentere Tätigkeit. Die Jahresziele stellen politische Absichtserklärungen des Bundesrates dar. Sie wurden 1996 auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte eingeführt und bilden seither die Grundlage für den jährlichen Geschäftsbericht des Bundesrates. Das Instrumentarium erlaubt einen Soll-Ist-Vergleich zwischen prospektiven Planungsdaten und dem Rechenschaftsbericht. Daran soll sich mit dem Parlamentsgesetz nichts ändern. Die Legislaturplanung wird bereits heute detailliert in Einzelpunkte gegliedert und zudem immer in derselben Form vorgelegt. Ausserdem besteht bereits auf Grund des geltenden Rechts die Möglichkeit, in den eidgenössischen Räten Richtlinienmotionen einzureichen (Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG). Der Bundesrat ist der Meinung, dass sich diese Praxis bewährt hat, und beantragt deren Beibehaltung. Die Verpflichtung, der Bundesversammlung zwingend den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss vorzulegen, lehnt er auch für die Legislaturplanung ab. Hingegen haben die Räte auch hier eine Mitwirkungsmöglichkeit, indem sie den Bundesrat beauftragen können, die Schwerpunkte der Legislaturplanung zu ändern, wie dies Artikel 28 Buchstabe b in der oben vorgeschlagenen Formulierung vorsieht.

Wie bereits ausgeführt (vgl. Ziff. 2.6.3), ist die Frage der Terminierung keine auf Gesetzesstufe zu regelnde Materie. In Übereinstimmung mit dem Konzept des Artikels 2 E-PG, welcher auf eine gesetzliche Festlegung der vier ordentlichen Sessions verzichtet, beantragt der Bundesrat daher, von der gesetzlichen Verankerung der Termine zur Unterbreitung der Jahresziele und des Berichtes über die Geschäftsführung abzusehen.

Der Bundesrat beantragt die folgenden Änderungen der Artikel 143, 145 Absatz 1 und 146 E-PG:

Art. 143 Abs. 1 und 2

¹ Bis zum Beginn der *letzten ordentlichen Session des Jahres* gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.

² Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Bericht über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr *zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen*.

Art. 145 Abs. 1

¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht über die Legislaturplanung *zur Kenntnisnahme*.

Art. 146 Abs. 1

¹ *Die beiden Räte beraten den Bericht über die Legislaturplanung getrennt in der gleichen Session*. Mit jeder Legislaturperiode wechselt der Erstrat.

2.7 Wirksamkeitsüberprüfung

2.7.1 Allgemeines

Artikel 27 E-PG konkretisiert unter dem Titel "Oberaufsicht" die Artikel 169 BV (Oberaufsicht) und 170 BV (Überprüfung der Wirksamkeit). Die Absätze 1, 2 und 4 betreffen primär die Oberaufsicht, Absatz 3 verankert in erster Linie die im Hinblick auf die Überprüfung der Wirksamkeit massgeblichen Kriterien. Die Überprüfung der Wirksamkeit ist von ihrem *Gegenstand* her weiter, als die Oberaufsicht, indem sie sich nicht nur mit den Funktionen der ihr unterstehenden Behörden, sondern auch mit den Handlungen der mit der Umsetzung beauftragten Institutionen (Kantone, Private) und mit den in Gesellschaft und Wirtschaft eingetretenen Wirkungen befasst. *Institutionell* geht die Wirksamkeitsprüfung ebenfalls weiter, indem sie nicht nur das Handeln und Nichthandeln der Behörden, die der Oberaufsicht unterstehen, sondern auch der *Bundesversammlung selbst* erfasst (Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Rz. 633). *Terminologisch* ist klarzustellen, dass unter dem Begriff "Überprüfung der Wirksamkeit" die Kompetenz der Bundesversammlung *als Ganze* verstanden wird. Demgegenüber bezieht sich der Begriff der "Wirksamkeitsprüfung" auf die konkrete Überprüfung einzelner Bundesmassnahmen.

Artikel 170 BV richtet sich an die Bundesversammlung, indem diese verpflichtet wird, dafür zu sorgen, dass Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft

werden. Die Bundesversammlung muss die entsprechenden Abklärungen aber nicht zwingend selber vornehmen. Vielmehr soll die Wirksamkeitsprüfung in erster Linie durch die mit der Umsetzung von Massnahmen des Bundes und dem Vorverfahren der Gesetzgebung betrauten Stellen durchgeführt werden. Der Bundesrat betrachtet sich in diesem Sinne als zuständig für die Durchführung und Auswertung von Wirksamkeitsprüfungen.

Die jetzige Fassung des Artikels 27 E-PG vermag das Bedürfnis nach gesetzlicher Umsetzung und Präzisierung von Artikel 170 BV noch nicht in hinreichendem Masse zu befriedigen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Bereiche der Oberaufsicht und der Wirksamkeitsüberprüfung auch auf der Stufe des Gesetzes von einander unterschieden werden müssen; er schlägt daher eine Anpassung der Sachüberschrift zu Artikel 27 E-PG vor. Zusätzlich schlägt der Bundesrat vor, die Wirksamkeitsüberprüfung in einem gesonderten Absatz in Artikel 27 E-PG zu konkretisieren und die Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat zu präzisieren. Da die Kriterien des Absatzes 3 sowohl für die Oberaufsicht als auch für die Überprüfung der Wirksamkeit Geltung beanspruchen, wären sie neu im letzten Absatz von Artikel 27 aufzuführen, während der jetzige Absatz 4, der sich nur auf die Oberaufsicht bezieht, nach vorne zu verschieben wäre. Der Vollständigkeit halber wäre schliesslich in Artikel 27 Absatz 3 E-PG neben den bereits enthaltenen Kriterien noch jenes der *Effektivität* zu erwähnen. Es bezieht sich auf den Vollzug von Bundesmassnahmen und bezeichnet den Grad der Übereinstimmung zwischen dem rechtlich geforderten bzw. dem geplanten Verhalten von Vollzugsträgern oder Adressaten von Massnahmen. Während das Kriterium der Rechtmässigkeit nur rechtliche Erfordernisse betrifft, ist das Kriterium der Effektivität weiter gefasst und bezieht auch Absichtserklärungen und Pläne des Bundesrats und der ihm unterstellten Dienststellen mit ein.

Der Bundesrat beantragt die folgende Änderung von Artikel 27 E-PG:

Art. 27 Sachüberschrift sowie Abs. 2^{bis} (neu), 2^{ter} (neu), 3 und 4:

Oberaufsicht und Überprüfung der Wirksamkeit

^{2bis} *Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen ist ausgeschlossen.*

^{2ter} *Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie kann hierzu:*

- a. *verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsprüfungen durchführen lässt;*
- b. *die im Auftrag des Bundesrats erfolgten Wirksamkeitsprüfungen überprüfen;*
- c. *selbst Wirksamkeitsprüfungen in Auftrag geben.*

³ *Sie berücksichtigt im Rahmen der Oberaufsicht und der Überprüfung der Wirksamkeit die Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Effektivität und Wirtschaftlichkeit.*

⁴ *Streichen*

2.7.2

Wirksamkeitsprüfung durch parlamentarische Organe

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf sorgen die parlamentarischen Kommissionen für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorberatenen Erlasse (Art. 44 Abs. 1 Bst. e E-PG). Demnach soll eine Legislativkommission im Normalfall selbst entscheiden können, ob und wie eine Evaluation zur geplanten Gesetzgebung vorzusehen sei, und sie wird das zuständige Departement damit beauftragen. Will sie eine umfassende Studie ausführen lassen, soll die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen über die Anträge der Kommissionen entscheiden, die Wirksamkeit von Erlassen durch die mit dieser Aufgabe betraute Dienststelle der Parlamentsdienste oder durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüfen zu lassen (Art. 54 Abs. 4 E-PG). Der Konferenz wird damit eine Koordinationsfunktion zugewiesen.

Gegenüber dieser Zuständigkeitsregelung und dem vorgeschlagenen Verfahren hat der Bundesrat erhebliche Bedenken. Seiner Ansicht nach sollten die parlamentarischen Kommissionen zwar an der Schwerpunktsetzung von Wirksamkeitsprüfungen mitwirken, sie sollten Anträge auf Vornahme von Wirksamkeitsprüfungen stellen können und ihnen sollte schliesslich die Umsetzung der erfolgten Wirksamkeitsprüfungen obliegen. Hingegen sollte die Kohärenz von Wirksamkeitsprüfungen und die Koordination der von der betreffenden Dienststelle der Parlamentsdienste oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorgenommenen Wirksamkeitsprüfungen durch ein einziges parlamentarisches Organ oder den Bundesrat sichergestellt werden. Die parlamentarischen Kommissionen sollen Überprüfungsanträge alternativ entweder der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen oder dem Bundesrat stellen können. Damit die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen die Kohärenz der Wirksamkeitsprüfungen und die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat auch tatsächlich sicherstellen kann, bedarf diese ausserdem einer minimalen Infrastruktur. Die Fassung der *Kommissionsminderheit* vermag aus Sicht des Bundesrates auch nicht zu überzeugen, weil die Kompetenz zum Entscheid über die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen nicht einem einzigen parlamentarischen Organ, sondern den Aufsichtskommissionen zugewiesen wird, womit die notwendige Kohärenz und Koordination nicht sichergestellt werden kann.

Der Bundesrat beantragt folgende Änderung der Artikel 44 und 54 E-PG:

Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e

¹ Die Kommissionen haben im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihnen das Gesetz oder die Geschäftsreglemente zuweisen, folgende Aufgaben:

- c. Sie verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen und berücksichtigen dabei die Resultate von Wirksamkeitsprüfungen.
- e. Sie unterbreiten der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen oder dem Bundesrat Anträge für Wirksamkeitsprüfungen und wirken bei der Schwerpunktsetzung mit.

Art. 54 Abs. 4

⁴ Sie entscheidet über Anträge der Kommissionen, die Wirksamkeit von Erlassen durch die mit dieser Aufgabe betraute Dienststelle der Parlamentsdienste oder durch die Eidgenössischen Finanzkontrolle überprüfen zu lassen *und gewährleistet in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat die Kohärenz der Wirksamkeitsprüfungen.*

2.8 Geschäftsberichte

Die Justizreform, die von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommen worden ist, sieht in Artikel 188 Absatz 3 vor, dass das Bundesgericht administrativ selbstständig wird. Dieses Anliegen wird in Artikel 161 E-PG konkretisiert. Neu vertritt ein Mitglied des Bundesgerichtes - und nicht mehr der Bundesrat - den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes im Parlament. Die heutige Fassung von Artikel 144 Absatz 1 E-PG bringt dies noch nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck. Da der Geschäftsbericht des Bundesrates drei Berichte umfasst, muss in Absatz 2 zudem klargestellt werden, dass die Genehmigung der Bundesversammlung in *einem* einfachen Bundesbeschluss erteilt wird. Die Genehmigung des Geschäftsberichts des Bundesgerichtes erfolgt in einem separaten Bundesbeschluss. Die Bestimmungen über den Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesgericht müssen nicht angepasst werden, weil hier Artikel 144 Absatz 2 E-PG ohnehin nur sinngemäss anwendbar ist (Art. 161 Abs. 1 Bst. b E-PG).

Der Bundesrat beantragt folgende Änderungen von Artikel 144 E-PG:

Art. 144 Behandlung des Geschäftsberichts

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den *Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung* in den Räten.

² Die Bundesversammlung genehmigt *diesen Bericht in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.*

2.9 Redaktionskommission

Der Bundesrat begrüsst die im Gegensatz zum heutigen Recht (Art. 33 Abs. 1 GVG) vorgenommene Präzisierung, wonach sich die Aufgaben der Redaktionskommission nicht auf das Feststellen „sinnstörender Versehen“ beschränken. Es sind durchaus Fälle denkbar, in welchen Fehler unterlaufen sind, die nicht sinnstörend zu sein brauchen und gleichwohl nicht den Willen der Bundesversammlung als Gesetzgeberin zum Ausdruck bringen. Die Prüfungskompetenz der Redaktionskommission sollte deshalb auch die Möglichkeit beinhalten, Formulierungen berichtigen zu können, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben. Der Bundesrat unterstützt daher die Fassung des Artikels 58 Absatz 1 E-PG.

2.10

Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung

Bereits in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1997 zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen zur Verfassungsreform hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die bisherige, weitgehend konfliktfreie Praxis der Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und den Dienststellen der Bundesverwaltung fortzuführen. Dass die Parlamentsdienste für Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind, die Bundesverwaltung in Anspruch nehmen können, anerkannte er ausdrücklich, weil damit auf den Ausbau der Parlamentsdienste zu einer Parallelverwaltung verzichtet werden kann (BBl 1997 III 1491). In seiner Stellungnahme vom 7. Juni 1999 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates betreffend die Anpassung des GVG an die neue Bundesverfassung hat der Bundesrat diese Haltung bekräftigt. Er ist heute der Auffassung, dass der Einbezug der Dienststellen der Bundesverwaltung *im Einvernehmen mit der zuständigen Departementsvorsteherin oder dem zuständigen Departementsvorsteher* zu erfolgen hat. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung nicht beeinträchtigt sowie die Führungsaufgabe und Weisungsbefugnis der Departemente nicht ausgehöhlt werden (BBl 1999 5982 f.).

Heute ist der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung in Artikel 8^{novies} Absatz 1^{bis} GVG geregelt. Die Regelung in Artikel 68 Absatz 1 E-PG übernimmt diese Bestimmung jedoch nicht unverändert. Sie weicht insofern davon ab, als die Möglichkeit des Beizugs nicht mehr auf Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb *notwendig* sind, beschränkt werden soll. Der Bundesrat erachtet diese Einschränkung jedoch als unerlässlich und sachlich gerechtfertigt, weil für einen weiter gehenden Beizug der Bundesverwaltung durch die Parlamentsdienste seines Erachtens kein begründeter Bedarf besteht. Aus diesem und aus gesetzessystematischen Gründen ist deshalb auf den zweiten Teilsatz von Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe g E-PG zu verzichten.

Der Bundesrat beantragt deshalb folgende Änderung von Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe g E-PG:

Art. 64 Abs. 2 Bst. g

² Sie erfüllen folgende Aufgaben:

- g. *Unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von Ratsorganen besorgen sie alle übrigen Aufgaben der Parlamentsverwaltung.*

Der Bundesrat beantragt folgende, dem geltenden Recht entsprechende Fassung von Artikel 68 Absätze 1 und 2 E-PG:

Art. 68 Abs. 1 und 2

¹ *Die Parlamentsdienste können für Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind und über die Aufgaben nach Artikel 64 hinausgehen, im Auftrag der Bundesversammlung oder ihrer Organe Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.*

² *Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher oder mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler.*

2.11 **Parlamentarische Initiative**

2.11.1 **Gegenstand und Vorprüfung**

Mit ihren Vorschlägen zum Gegenstand und zur Vorprüfung der parlamentarischen Initiative strebt die SPK-N eine Verwesentlichung dieses jedem Ratsmitglied zustehenden Handlungsinstrumentes an. Künftig sollen parlamentarische Initiativen mindestens die "Grundzüge" eines Erlasses skizzieren (Art. 107 E-PG), und die Vorprüfung soll mittels Einbezug des Zweitrats verstärkt werden (Art. 109 und 110 E-PG).

Der Bundesrat unterstützt die Konkretisierung des Initiativgegenstands und den Ausbau der Vorprüfung. Nicht nur das Parlament, sondern auch Bundesrat und Bundesverwaltung wurden in den letzten Jahren durch die stetig zunehmende Zahl nicht formulierter parlamentarischer Initiativen, die immer mehr an die Stelle der Motion getreten sind, stark beansprucht. Die Erweiterung der Vorprüfung ermöglicht, gesetzgeberische Anliegen, die nicht ausformuliert sind und deren Ausarbeitung mit grossem Arbeitsaufwand verbunden wäre, zum Voraus auf ihre Mehrheitsfähigkeit hin abzuklären.

Die Mehrheit der SPK-N will die Vorprüfung wie bisher auf *Einzelinitiativen* beschränken. Nur in diesen Fällen soll eine Ausarbeitung von der vorherigen Zustimmung auch des Zweitrates abhängig gemacht werden. Für Kommissionsinitiativen soll dagegen das geltende Recht weitergeführt werden, das keine Vorprüfung vorsieht (Art. 21^{ter} Abs. 3 GVG). Demgegenüber schlägt die *Kommissionsminderheit II* die Vorprüfung sowohl von Einzel- als auch von Kommissionsinitiativen durch die Kommissionen beider Räte vor. *Der Bundesrat zieht diesen Vorschlag demjenigen der Kommissionsmehrheit vor*, weil er eine konsequente und effiziente Umsetzung der Vorprüfung ermöglicht. Der Mehrheitsvorschlag will nicht nur bei Kommissionsinitiativen auf eine Vorprüfung verzichten, sondern eröffnet für Einzelinitiativen eine Umgehungsmöglichkeit: Sie sind dann einer Vorprüfung im Zweirat entzogen, wenn sie von einer Kommission aufgegriffen werden. Damit wird das mit dem Ausbau der Vorprüfung verbundene Hauptanliegen, die gründliche Abklärung der Mehrheitsfähigkeit einer parlamentarischen Initiative vor der aufwändigen Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, nicht erreicht. Der Vorschlag der Kommissionsminderheit II ist zudem effizienter: Die Kommissionen sind in der Lage, die Erfolgchancen einer Initiative hinreichend zu beurteilen, womit auf das komplizierte Verfahren einer Vorberatung durch beide Räte verzichtet werden kann. Das verfassungsmässige Initiativrecht der einzelnen Ratsmitglieder (Art. 160 Abs. 1 BV) bleibt gewahrt: Der Vorschlag der Kommissionsminderheit II stellt sicher, dass in den Kommissionen verworfene Initiativen zur Behandlung in denjenigen Rat gelangen, in welchem sie eingereicht wurden. Dies entspricht der geltenden Rechtslage.

Der Bundesrat unterstützt deshalb bei den Artikeln 109, 110 und 111 E-PG die Fassung der Kommissionsminderheit II.

2.11.2 **Vorberatung der Stellungnahme des Bundesrates durch die zuständige Kommission (neuer Vorschlag)**

Aus Sicht des Bundesrates erscheint es sinnvoll, wenn diejenige *Kommission*, welche auf Grund einer parlamentarischen Initiative einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, die *bundesrätliche Stellungnahme* dazu noch vor der Behandlung des

Entwurfs in den Räten *vorberät*. Eine Vorberatung verbessert den Kenntnisstand des Erstrates über die Vorschläge des Bundesrates und deren Abweichungen von der Kommissionsvorlage. In der Praxis erfolgt eine Vorberatung bundesrätlicher Stellungnahmen teilweise bereits heute, wie gerade die Vorlage zum Parlamentsgesetz zeigt. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, Artikel 112 E-PG durch einen Absatz 4 zu ergänzen:

Art. 112 Abs. 4 (neu)

⁴ Sie berät die Stellungnahme des Bundesrates vor der Behandlung des Erlassentwurfs im Erstrat.

2.12 Parlamentarische Vorstösse

2.12.1 Motionen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates

Artikel 119 Absatz 2 E-PG sieht vor, dass Motionen Aufträge für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates beinhalten können; sie wirken als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Die Zulässigkeit und die Rechtsnatur von Motionen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates (sog. *unechte Motionen*) wurde bereits verschiedentlich diskutiert. Zwischen National- und Ständerat besteht zu dieser Frage keine einheitliche Auffassung: Während der Ständerat für den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates die Empfehlung geschaffen hat (Art. 25 Abs. 2 Geschäftsreglement, GRS), hielt der Nationalrat an der Zulässigkeit unechter Motionen fest (Art. 32 Abs. 1 Geschäftsreglement, GRN). In der Praxis wurden immer wieder Motionen, die den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates betrafen, überwiesen oder sogar vom Bundesrat entgegengenommen. Der Bundesrat hat sich stets gegen die *generelle normative Verankerung* der Möglichkeit unechter Motionen ausgesprochen. Die eidgenössischen Räte überwiesen jedoch die parlamentarische Initiative der PUK PKB, welche die Verankerung unechter Motionen (als sog. „Aufträge“) auf Verfassungs- und Gesetzesstufe verlangte, und beschlossen im Rahmen der Verfassungsreform eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 171 BV) zu schaffen.

Im *Grundsatz* ist somit verfassungsrechtlich anerkannt, dass die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann (Samuel Schmid, Aufträge an den Bundesrat, in: Thomas Sägemser, Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 103). Allerdings belässt die Verfassung dem Gesetzgeber die Regelung der Einzelheiten, namentlich die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Auf Grund der neuen verfassungsrechtlichen Ausgangslage steht für den Bundesrat nicht mehr die Frage im Vordergrund, *ob* Richtlinien der Bundesversammlung in seinem Zuständigkeitsbereich zulässig sind, sondern *wie* die verfassungsrechtliche Bestimmung des Artikels 171 BV auf Gesetzesebene konkretisiert werden soll. Für den Bundesrat handelt es sich dabei um eine zentrale Frage, weil sie unmittelbar das Zusammenspiel von Parlament und Regierung betrifft. Bereits während der Arbeiten an der neuen Bundesverfassung hat der Bundesrat dargelegt, dass er von einem Modell der kooperierenden Gewalten im Staat ausgeht, in welchem Parlament und Regierung zusammenwirken. Das setzt jedoch voraus, dass beide Gewalten je eigenständige Beiträge zur Politikgestaltung leisten (Botschaft BV, S. 369).

Im Unterschied zur Motion mit der rechtlichen Wirkung einer *Weisung* im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung wirkt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als politische *Richtlinie*: Die Bundesversammlung bestimmt die Kriterien, an welchen sich der Bundesrat bei seinem Entscheid zu orientieren hat. Hingegen muss die Entscheidungskompetenz und –verantwortung des Bundesrates in seinem Zuständigkeitsbereich gewahrt werden. Motionen mit der Wirkung von Richtlinien binden den konkreten Entscheid des Bundesrates somit nicht. Im Hinblick auf die Anwendung dieser beiden Arten von Motionen erwartet der Bundesrat, dass bei der gesetzlichen Umsetzung der Vorgaben der Bundesverfassung jenen staatspolitischen Bedenken Rechnung getragen wird, die er schon während der Arbeiten an der Totalrevision der Bundesverfassung geäußert hat (vgl. BBl 1997 III 1500).

Artikel 119 Absatz 2 E-PG bestimmt, dass der Bundesrat von Richtlinien nur in begründeten Fällen abweichen darf. Damit wird eine Formulierung erneut aufgegriffen, welche die SPK in ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III 245 ff.) beantragten, die aber bereits von den damaligen Verfassungskommissionen nicht in dieser Form übernommen wurde. Artikel 171 BV statuiert keine Begründungspflicht bei Abweichungen von Richtlinien. Eine solche erscheint dem Bundesrat auch nicht erforderlich. Er wird notwendig gewordene Abweichungen von parlamentarischen Richtlinien auch ohne besondere gesetzliche Normierung in seinem Geschäftsbericht begründen. In Anlehnung an den Formulierungsvorschlag der von den SPK 1994 eingesetzten Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“ (BBl 1996 II 428 ff.) beantragt der Bundesrat deshalb, auf eine gesetzliche Verankerung der Begründungspflicht bei Abweichungen von parlamentarischen Richtlinien überhaupt zu verzichten.

Der Bundesrat beantragt deshalb folgende Änderung des Artikels 119 E-PG:

Art. 119 Abs. 2

² *Aufträge für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates wirken als Richtlinie.*

2.12.2 Ausschluss der Umwandlung von Motionen in Postulate

Bisher kann auf Antrag eines Ratsmitglieds oder des Bundesrats eine Motion in ein Postulat umgewandelt werden, sofern das Ratsmitglied, das die Motion eingereicht hat, damit einverstanden ist (Art. 22 Abs. 3 GVG). Neu sieht der Entwurf des Parlamentsgesetzes eine Umwandlung nicht mehr vor. Die SPK-N verspricht sich davon einen bewussteren Umgang des Parlamentes und des Bundesrats mit dem Instrument der Motion (Bericht, S. 3508).

Aus *Flexibilitätserwägungen* möchte der Bundesrat die Umwandlungsmöglichkeit des geltenden Rechts beibehalten. Ein Vorstoss, der aus Sicht des Bundesrates prüfenswert erscheint, aber aus bestimmten Gründen nicht ohne weitere Abklärungen umgesetzt werden kann, sollte auch weiterhin in Postulatsform überwiesen werden können. Der Bundesrat vermag die Wertung des erläuternden Berichts, wonach die Rechtswirkung einer in ein Postulat umgewandelten Motion diffus sei (Bericht,

S. 3508), nicht zu teilen: Unabhängig davon, wie es zustande gekommen ist, beinhaltet ein Postulat stets einen verbindlichen Prüfungsauftrag (Art. 22^{bis} GVG, Art. 122 E-PG). Unzutreffend ist vor allem auch das Argument, mit dem Ausschluss der Umwandlungsmöglichkeit müsse der Bundesrat bei seiner Stellungnahme zu einer Motion eindeutig Farbe bekennen (Bericht, S. 3508): Der Antrag auf Umwandlung in ein Postulat ist eine ebenso klare Willensäußerung wie die Gutheissung oder Ablehnung einer Motion, wird doch offen erklärt, dass ein abschliessendes Urteil darüber, ob eine bestimmte Massnahme zu treffen sei oder nicht, mangels genügender Grundlagen noch nicht möglich oder sinnvoll ist. Ein Ausschluss der Umwandlungsmöglichkeit begünstigt die voreilige Annahme oder Verwerfung von Motionen ohne seriöse Vorabklärungen und führt damit letztlich zu mehr Intransparenz.

Der Bundesrat beantragt deshalb folgende, dem geltenden Recht entsprechende Ergänzung des Artikels 120 E-PG:

Art. 120 Abs. 6 (neu)

⁶ Die Motion kann auf Antrag eines Ratsmitgliedes oder des Bundesrates in ein Postulat umgewandelt werden, sofern die Motionärin oder der Motionär damit einverstanden ist.

2.13 Empfehlungen der Aufsichtskommissionen

Nach heutigem Recht haben die Geschäftsprüfungskommissionen die Möglichkeit, die Schlussfolgerungen aus ihrer Kontrolltätigkeit in Empfehlungen an den Bundesrat zu kleiden (Ziff. 2.1 Leitbild der Geschäftsprüfungskommissionen vom 20. Januar und 7. April 1995). Der Bundesrat begrüsst, dass das Instrument der Empfehlung nun gesetzlich verankert werden soll.

Nach Artikel 157 E-PG soll die Empfehlung neu den Aufsichtskommissionen und Delegationen zur Verfügung stehen. Der Bundesrat spricht sich nicht gegen eine solche Ausdehnung aus. Hingegen hat er Bedenken, wenn sich Empfehlungen nicht mehr nur an den Bundesrat richten sollen, sondern neu an die "politisch verantwortliche Behörde". Den Aufsichtskommissionen und Delegationen stünde es damit offen, Empfehlungen selbst an die Kantone zu richten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesverfassung die Pflege der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen in erster Linie dem Bundesrat zuweist (Art. 186 Abs. 1 BV), wohingegen der Bundesversammlung die Aufgabe zusteht, die Pflege dieser Beziehungen zu beaufsichtigen (Art. 172 Abs. 1 BV). Der Bundesrat vertritt daher die Haltung, dass es nicht Aufgabe der Aufsichtskommissionen und Delegationen sein kann, sich mittels Empfehlungen in den Verkehr des Bundesrates mit den Kantonen einzuschalten. Statt dessen ist der Anwendungsbereich der Empfehlung auf die gegenüber der Bundesversammlung verantwortlichen Behörden, also auf den Bundesrat und das Bundesgericht, zu beschränken, und der Entwurf des Parlamentsgesetzes ist entsprechend anzupassen.

Der Bundesrat beantragt somit folgende Änderung von Artikel 157 E-PG:

Art. 157 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 3

Empfehlungen an den Bundesrat und an das Bundesgericht

¹ Die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen können im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an *den Bundesrat und an das Bundesgericht* richten.

³ Die Empfehlungen und die Stellungnahmen *des Bundesrates und des Bundesgerichtes* werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

2.14 Botschaften zu Erlassentwürfen

Im Unterschied zum geltenden Recht (Art. 43 Abs. 3 GVG) wird der Katalog der in einer Botschaft des Bundesrates zu erläuternden Bereiche erweitert. Neu aufgenommen wurden insbesondere die Darlegung der Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht sowie die Darlegung der Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann. Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich diese Aktualisierung des Botschaftskataloges. Hingegen ist er der Ansicht, dass bereits auf Gesetzesstufe eine *Klarstellung* angezeigt ist, *wonach nicht zwingend in jeder Botschaft alle in Artikel 140 Absatz 1 Buchstaben a-h E-PG angeführten Bereiche zu erwähnen sind*. Dafür spricht einerseits die bisherige Praxis, wonach auf Negativvermerke verzichtet wird, wenn im Rahmen einer Vorlage keine entsprechenden substantziellen Angaben gemacht werden können. Andererseits soll das Ziel weiterverfolgt werden, Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung eher zu straffen als auszuweiten.

Der Bundesrat beantragt deshalb folgende, der heutigen Praxis entsprechende Ergänzung von Artikel 140 E-PG:

Art. 140 Abs. 2 Einleitungssatz

² *In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind: ...*

2.15 Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren

Bisher dürfen gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung sind, nur mit Ermächtigung der PUK eingeleitet oder fortgeführt werden. Laufende Verfahren sind bis zur Bewilligung der Fortsetzung durch die PUK zu unterbrechen (Art. 65 Abs. 3 GVG). Die SPK-N schlägt nun in Artikel 170 Abs. 3 E-PG vor, den Ermächtigungsvorbehalt der PUK für *gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren* zu streichen. Eine Minderheit möchte daran festhalten.

Der Bundesrat unterstützt den Kommissionsantrag auf Streichung des Ermächtigungsvorbehalts für gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren (d.h. strafrechtliche Ermittlungen) des Bundes. Während ein Aufschub von Disziplinar- und Administrativverfahren im Falle einer PUK-Untersuchung auf Grund untergeordneter Interessen vertretbar und sogar sinnvoll ist, darf eine Vereitelung des ungleich gewichtigeren staatlichen Strafanspruchs durch mögliche zeitliche Verzögerungen in keinem Fall in Kauf genommen werden.

Im Unterschied zu den Disziplinar- und Administrativuntersuchungen und entgegen der Auffassung der Kommissionsminderheit (Bericht, S. 3613) ist das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren keineswegs ein Verwaltungsverfahren. Die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) wird denn auch explizit ausgeschlossen (Art. 3 Bst. c VwVG). Statt dessen findet das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0) Anwendung. Gerichtspolizeiliche Ermittlungen unterscheiden sich auch qualitativ markant von den zum Verwaltungsbereich gehörenden personalrechtlichen Untersuchungen: Mit der von den Räten am 22. Dezember 1999 im Rahmen der sogenannten Effizienzvorlage verabschiedeten, voraussichtlich am 1. Januar 2002 in Kraft tretenden Teilrevision des Bundesstrafprozesses (BB1 2000 76 ff.) wird die Kontrolle der von der Bundesanwaltschaft geführten gerichtspolizeilichen Ermittlungen ausschliesslich auf justiziellem Weg durch das Bundesgericht erfolgen (neuer Art. 11 BStP). Dem Bundesrat verbleibt nur eine Administrativaufsicht (neuer Art. 14 Abs. 1 BStP).

Der *strafrechtliche* Ermittlungsauftrag der Bundesbehörden leitet sich aus dem in der Verfassung verankerten *Legalitätsprinzip* ab (Art. 5 Abs. 1 BV). Er steht gleichrangig neben dem *politischen* Untersuchungsauftrag der PUK. In beiden Fällen geht es um höchste staatliche und gesellschaftliche Interessen. Diese sind *kumulativ* und nicht alternativ wahrzunehmen. Es ist ohne Abstriche sicherzustellen, dass die strafrechtlichen und die politischen Untersuchungen, die verschiedene Ziele verfolgen, *jederzeit parallel geführt* werden können. Die geltende, von der Kommissionsminderheit unterstützte Regelung erlaubt dies nicht: Der Ermächtigungsvorbehalt zu Gunsten einer PUK, die ein umfassendes politisches Mandat hat, kann mit dem strikt juristisch definierten Untersuchungsauftrag der Ermittlungsbehörden des Bundes kollidieren. Rasche und sorgfältige Ermittlungen der gerichtlichen Polizei sind indes unabdingbare Voraussetzung für eine spätere Anklageerhebung und Verurteilung. Selbst geringste zeitliche Verzögerungen beim Zugriff auf Personen bzw. Vermögenswerte, bei der Spuren- und Beweissicherung oder bei laufenden Überwachungsmassnahmen können zur Einstellung des Strafverfahrens oder zu einem Freispruch mangels Beweisen führen. Zu denken ist insbesondere auch an die *absolute Verjährung*: Werden beispielsweise Beweise mangels Ermächtigung der PUK nicht sofort sichergestellt, kann deren zeitaufwändige spätere Beibringung (etwa aus dem Ausland) zum Eintritt der Verjährung führen.

In seiner Stellungnahme vom 1. März 1995 zur parlamentarischen Initiative "Geheimhaltung, Oberaufsicht des Parlamentes" war der Bundesrat noch bereit, den Aufschub gerichtspolizeilicher Ermittlungen unter bestimmten, einschränkend formulierten Voraussetzungen hinzunehmen (vgl. BB1 1995 II 1360 und insbesondere 1361 [vom Bundesrat vorgeschlagener Art. 65 Abs 3^{ter} GVG]; Stellungnahme Geheimhaltung). Die rasche Zunahme von *Wirtschaftskriminalität* und *organisiertem Verbrechen*, deren Akteure vernetzt und regelmässig grenzüberschreitend operieren, führt jedoch immer mehr zu hochkomplexen Ermittlungsverfahren, in welchen der Zeitfaktor eine entscheidende Rolle spielt. Gerade hier kann es künftig vermehrt zu

einem gleichzeitigen Handeln von PUK und Bundesermittlungsbehörden kommen, werden doch diese Tatbestände mit der von den Räten im Rahmen der sogenannten Effizienzvorlage verabschiedeten Teilrevision des Strafgesetzbuchs unter bestimmten Voraussetzungen der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt (neuer Art. 340^{bis} StGB, BBl 2000 70 ff.). Der Ermächtigungsvorbehalt der PUK in Artikel 65 Absatz 3 GVG kann jedoch nur teilweise zum Tragen kommen, weil er nur gegenüber Bundesbehörden gilt, mangels bundesstaatlicher Zuständigkeit aber *nicht gegenüber kantonalen Untersuchungsbehörden*, wenn diese Ermittlungen gegen Bundesbedienstete führen (vgl. schon die Stellungnahme Geheimhaltung, S. 1358). Kantonale Ermittlungen gegen Bundesbedienstete sind aber auch nach der Teilrevision des StGB selbst in den Bereichen der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens weiterhin möglich (vgl. Art. 340^{bis} Abs. 1 Bst. a und b StGB). Keinen Sinn macht der Ermächtigungsvorbehalt namentlich auch dann, wenn zwecks Abklärung unterschiedlicher Straftatbestände sowohl Bundes- als auch kantonale Behörden polizeiliche Ermittlungen gegen den gleichen Personenkreis einleiten müssen. Entgegen dem von der Minderheit erweckten Eindruck (Bericht, S. 3613) lässt sich ein Nebeneinander von parlamentarischem Untersuchungsverfahren und polizeilichem Ermittlungsverfahren auch mit dem Ermächtigungsvorbehalt nicht verhindern, zumal Bundesbehörden und kantonale Behörden zur gegenseitigen Rechtshilfe verpflichtet sind (Art. 352 StGB, Art. 27 Bundesstrafprozess; SR 312.0).

Der Ermächtigungsvorbehalt erweist sich aber auch als *überflüssig*: Nach dem neuen Artikel 16 Absatz 4 BStP, den die Räte im Rahmen der so genannten Effizienzvorlage verabschiedet haben (BBl 2000 77), führt die Bundesanwaltschaft ihre gerichtspolizeilichen Ermittlungen in vollkommener Unabhängigkeit von Wiesungen der Regierung. Auch schmälert ein parallel laufendes strafrechtliches Ermittlungsverfahren die umfassenden Einsichts-, Auskunfts- und Befragungsrechte, die einer PUK gestützt auf das parlamentarische Obergerichtsrecht zustehen, in keiner Weise. Mit oder ohne Ermächtigungsvorbehalt haben die polizeilich ermittelnden Bundesbehörden der PUK jederzeit vollständig Auskunft zu erteilen, Akteneinsicht zu gewähren und Personenbefragungen zu ermöglichen (Art. 164 und 165 E-PG). Umgekehrt besteht kein gleiches Recht. Eine Behinderung des Auftrags der PUK, wie sie die Kommissionsminderheit befürchtet (Bericht, S. 3613), ist damit ausgeschlossen. Unbegründet sind auch Bedenken, der Wegfall des Ermächtigungsvorbehalts führe dann zu heiklen Situationen, wenn die ermittelnde Bundesanwaltschaft selber Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung ist (Bericht, S. 3613). Kraft ihres Mandats zur Abklärung von Vorkommnissen grosser Tragweite im Rahmen des parlamentarischen Obergerichtsrechts (Art. 55 Abs. 1 GVG, Art. 162 Abs. 1 E-PG) kann die PUK "die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehren" (Art. 58 Abs. 1 GVG und Art. 164 Abs. 1 E-PG) treffen. Besteht die Gefahr der Vereitelung ihres Auftrags, kann die PUK die Aufnahme oder Weiterführung gerichtspolizeilicher Ermittlungen auch ohne Ermächtigungsvorbehalt allein gestützt auf ihre Obergerichtskompetenzen untersagen, zumal die Bundesanwaltschaft in dem Ausmass, in dem sie selber Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen ist, eine rechtskonforme Durchsetzung staatlicher Strafansprüche gar nicht mehr gewährleisten könnte. Eine entsprechende Kompetenz der PUK in diesem beschränkten Umfang hat der Bundesrat schon 1995 anerkannt (vgl. Stellungnahme Geheimhaltung, S. 1361 [vom Bundesrat vorgeschlagener Art. 65 Abs. 3^{ter} GVG]). Als hinfällig erweist sich schliesslich auch das 1994 angestrebte Hauptziel des Ermächtigungsvorbehalts in Art. 65 Abs. 3 GVG, die Aussagebereit-

schaft der von einer PUK befragten Personen zu erhöhen (Kommissionsbericht vom 14. März 1994, BBl 1994 II 1416 f.). Mit Blick auf das Legalitätsprinzip und die Offizialmaxime lehnten es die Räte damals zu Recht ab, eine zeitlich unbegrenzte Möglichkeit zur Unterdrückung eines Strafverfahrens im Gesetz zu verankern (vgl. AB 1995 S 886 ff. und N 1997).

Übersicht über die beantragten Änderungen zum Entwurf Parlamentsgesetz in der Reihenfolge der Artikelnummerierung

Art. 8 Abs. 3, 3^{bis} (neu) und 4

³ Verweigert der Bundesrat die Auskunft oder die Einsicht in Unterlagen, so kann das Ratsmitglied das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem es angehört. *Das Ratspräsidium vermittelt zwischen dem Bundesrat und dem Ratsmitglied.*

^{3bis} *Kommt keine Einigung zustande, so erstattet der Bundesrat an Stelle der Gewährung der Einsicht in Unterlagen einen besonderen Bericht.*

⁴ *Streichen*

Art. 15 *Unvereinbarkeiten*

Der Bundesversammlung dürfen nicht angehören:

- a. *die von ihr gewählten oder bestätigten Personen;*
- b. *die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte;*
- c. *das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste und der eidgenössischen Gerichte, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;*
- d. *die Mitglieder der Armeeführung;*
- e. *Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt;*
- f. *Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.*

Art. 23 Abs. 3

³ *Streichen*

Art. 27 Sachüberschrift sowie Abs. 2^{bis} und 2^{ter}(neu), 3 und 4:

Oberaufsicht und Überprüfung der Wirksamkeit

^{2bis} Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen ist ausgeschlossen.

^{2ter} *Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie kann hierzu:*

- a. *verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsprüfungen durchführen lässt;*
- b. *die im Auftrag des Bundesrats erfolgten Wirksamkeitsprüfungen überprüfen;*
- c. *selbst Wirksamkeitsprüfungen in Auftrag geben.*

³ *Sie berücksichtigt im Rahmen der Oberaufsicht und der Überprüfung der Wirksamkeit die Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Effektivität und Wirtschaftlichkeit.*

⁴ *Streichen*

Art. 28 *Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. b und c, 2-4*

Planungen

¹ *Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit, indem sie:*

- b. *dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern.*

c. *Streichen*

²⁻⁴ *Streichen*

Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e

¹ *Die Kommissionen haben im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihnen das Gesetz oder die Geschäftsreglemente zuweisen, folgende Aufgaben:*

- c. *Sie verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen und berücksichtigen dabei die Resultate von Wirksamkeitsprüfungen.*
- e. *Sie unterbreiten der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen oder dem Bundesrat Anträge für Wirksamkeitsprüfungen und wirken bei der Schwerpunktsetzung mit.*

Art. 54 Abs. 4

⁴ *Sie entscheidet über Anträge der Kommissionen, die Wirksamkeit von Erlassen durch die mit dieser Aufgabe betraute Dienststelle der Parlamentsdienste oder durch die Eidgenössischen Finanzkontrolle überprüfen zu lassen und gewährleistet in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat die Kohärenz der Wirksamkeitsprüfungen.*

Art. 64 Abs. 2 Bst. g

² *Sie erfüllen folgende Aufgaben:*

- g. *Unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von Ratsorganen besorgen sie alle übrigen Aufgaben der Parlamentsverwaltung.*

Art. 68 Abs. 1 und 2

¹ Die Parlamentsdienste können für Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind und über die Aufgaben nach Artikel 64 hinausgehen, im Auftrag der Bundesversammlung oder ihrer Organe Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.

² Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher oder mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler.

Art. 112 Abs. 4 (neu)

⁴ Sie berät die Stellungnahme des Bundesrates vor der Behandlung des Erlassentwurfs im Erstrat.

Art. 119 Abs. 2

² Aufträge für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates wirken als Richtlinie.

Art. 120 Abs. 6 (neu)

⁶ Die Motion kann auf Antrag eines Ratsmitgliedes oder des Bundesrates in ein Postulat umgewandelt werden, sofern die Motionärin oder der Motionär damit einverstanden ist.

Art. 140 Abs. 2 Einleitungssatz

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind: ...

Art. 141 Abs. 1

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

- a. den Entwurf für den Voranschlag des Bundes: jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in der er behandelt werden soll;
- b. die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite: zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen;
- c. die Staatsrechnung: jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden soll.

Art. 142 streichen (Regelung im FHG)

Art. 143 Abs. 1 und 2

¹ Bis zum Beginn der *letzten ordentlichen Session des Jahres* gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.

² Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Bericht über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr *zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen*.

Art. 144 Behandlung des Geschäftsberichts

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den *Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung* in den Räten.

² Die Bundesversammlung genehmigt *diesen Bericht in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses*.

Art. 145 Abs. 1 und 5

¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht über die Legislaturplanung *zur Kenntnisnahme*.

⁵ *Streichen (Regelung im FHG)*

Art. 146 Abs. 1

¹ *Die beiden Räte beraten den Bericht über die Legislaturplanung getrennt in der gleichen Session*. Mit jeder Legislaturperiode wechselt der Erstrat.

Art. 147 Weitere Planungen und Berichte

¹ Neben den vom Gesetz vorgesehenen Planungen und Berichten kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte *zur Information oder zur Kenntnisnahme* unterbreiten.

² *Er kann* der Bundesversammlung die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss *vorlegen*.

³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.

⁴ und ⁵ streichen.

Art. 149 Abs. 3 und 4 (neu)

³ Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, *so vermittelt das Ratspräsidium zwischen dem Bundesrat und der Kommission*.

⁴ *Kommt keine Einigung zustande, so erstattet der Bundesrat an Stelle der Gewährung der Einsicht in Unterlagen einen besonderen Bericht*.

Art.150 Abs. 1

¹ Wird eine Verordnung in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen, so kann die zuständige Kommission vom Bundesrat verlangen, dass er ihr den Entwurf zur Konsultation unterbreitet. Die Kommission beschliesst dies bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf.

Art. 152 Abs. 4

⁴ Die Aufsichtskommissionen entscheiden definitiv über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind.

Art. 153 Abs. 2 Bst. a und Abs. 2^{bis} (neu)

² Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben neben den Informationsrechten nach den Artikeln 149 und 152 das Recht:

a. Unterlagen einzusehen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden;

^{2bis} Über Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienen, erstattet dieser auf Verlangen einen besonderen Bericht.

Art. 157 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 3

Empfehlungen an den Bundesrat und an das Bundesgericht

¹ Die Aufsichtskommissionen und ihre Delegationen können im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an den Bundesrat und an das Bundesgericht richten.

³ Die Empfehlungen und die Stellungnahmen des Bundesrates und des Bundesgerichtes werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Art. 165 Abs. 1 zweiter Satz

¹ ... Sie hat zudem das Recht, Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienen.

Art. 172 Ziff. 7

7. Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989

Art. 23 Abs. 2-4

² Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet er der Bundesversammlung als Teil der Legislaturplanung den Legislaturfinanzplan. Der Legislaturfinanzplan setzt auf Grund der Prioritätenordnung der Regierungsrichtlinien den künftigen Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll.

³ *Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Bericht zum Finanzplan über die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre jährlich spätestens zwei Monate vor Beginn der Session, in der er behandelt werden soll, zur Kenntnisnahme.*

⁴ *Aufgehoben*