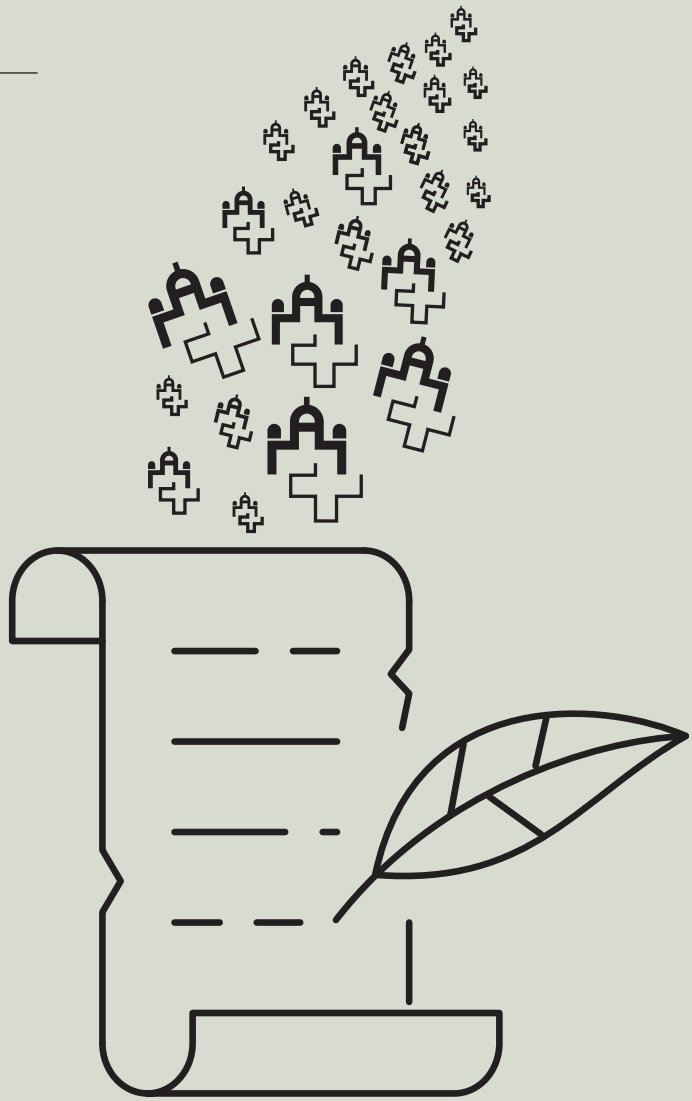
Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento
Servetschs dal parlament



Historische Sammlung des Parlamentswörterbuches

Parlamentsverwaltung: gesetzliche Grundlagen 1962 bis 1999

Impressum

Stand: Frühling 2025

Parlamentswörterbuch

Das alphabetisch geordnete Parlamentswörterbuch erläutert rund 450 Begriffe aus dem Parlamentsalltag. Es wird laufend aktualisiert und ergänzt. Die historischen Sammlungen sind Teil des Wörterbuches. Sie enthalten die Quellen der historischen Texte.

Für die vorliegende Sammlung wurde mit bereits vorhandenen digitalisierten Dokumenten des Bundesarchivs und GoogleBook gearbeitet. Da Teile der Amtlichen Sammlung noch nicht digitalisiert sind, musste teilweise auf die Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt zurückgegriffen werden.

Rückmeldungen an: Parlamentswoerterbuch@parl.admin

Herausgeber
Parlamentsdienste / Parlamentsbibliothek
3003 Bern
doc@parl.admin.ch
parl.ch

Die Publikationen der Parlamentsbibliothek dienen lediglich Informationszwecken. Es können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

Ein detailliertes Inhaltsverzeichnis steht in Form von Lesezeichen zur Verfügung. Durch Anklicken der Lesezeichen gelangen Sie zum entsprechenden Dokument. Die Lesezeichen können zum Lesen des Textes ausgeblendet und danach wieder eingeblendet werden. Zum Vergleich zweier Erlasse empfiehlt es sich, die Sammlung zweimal zu öffnen und die entsprechenden Erlasse nebeneinander zu vergleichen. Das Extrahieren einzelner Dokumente aus der Sammlung ist ebenfalls möglich. Die Sammlung enthält neben den Erlassen auch öffentlich zugängliche Materialien.

A. Verfassung 1848-1999

I. Verfassungsbestimmung

II. Gesetzesbestimmungen

II.1. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962

II.2. Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966

II.3. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 9. März 1972

II.4. Geschäftsverkehrsgesetz, Änderung vom 23. März 1984

II.5. Geschäftsverkehrsgesetz, Änderung vom 7. Oktober 1988 und Bundebeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988

II.6. Geschäftsverkehrsgesetz und Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 22. Juni 1990

II.7. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) und Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 4. Oktober 1991

II.8. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 18. Dezember 1992

II.9. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 13. Dezember 1996

B. Verfassung von 1999

I. Verfassungsbestimmung

VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN ZUR PARLAMENTSVERWALTUNG

1848 - 1999

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874

AS 1 1

Die Verfassung hielt bis 1999 fest, dass die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung von der Bundeskanzlei besorgt werden.

Bundesverfassung

der

Schweizerischen Eidgenossenschaft.

(Vom 29. Mai 1874.)

Art. 104.

Der Bundesrath und seine Departemente sind befugt, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen.

III. Bundeskanzlei.

Art. 105.

Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrath.

Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von drei Jahren jeweilen gleichzeitig mit dem Bundesrath gewählt.

Die Bundeskanzlei steht unter der besondern Aufsicht des Bundesrathes.

Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesezgebung vorbehalten.

IV. Organisation und Befugnisse des Bundesgerichts.

Art. 106.

Zur Ausübung der Rechtspflege, soweit dieselbe in den Bereich des Bundes fällt, wird ein Bundesgericht aufgestellt.

Für Beurtheilung von Straffällen (Art. 112) werden Schwurgerichte (Jury) gebildet.

Art. 107.

Die Mitglieder des Bundesgerichts und die Ersazmänner werden von der Bundesversammlung gewählt. Bei der Wahl derselben soll darauf Bedacht genommen werden, daß alle drei Nationalsprachen vertreten seien.

Das Gesez bestimmt die Organisation des Bundesgerichtes und seiner Abtheilungen, die Zahl der Mitglieder und Ersazmänner, deren Amtsdauer und Besoldung.

GESETZESBESTIMMUNGEN ZUR PARLAMENTSVERWALTUNG

1848 - 1999

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten Ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962

Botschaft: 25.04.1960, BBl 1960 I 1449; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1961 N 279; Erstberatung SR: AB 1961 S 269; **Beschluss:** 23.03.1962, BBl 1962 I 636; **Inkrafttreten:** 01.12.1962, AS 1962 773.

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962 (AS 1962 1321)
Geschäftsreglement des Ständerates vom 27. September 1962 (AS 1962 1339)

Vorgeschichte

1919 war unter dem Namen «Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen» das Sekretariat der Bundesversammlung geschaffen worden. Dieser Dienst hatte anfänglich nur technisch-admi-nistrative Aufgaben. Die eigentlichen Sekretariatsgeschäfte – Protokollführung, Übersetzung, Mitwirkung im Promulgationsverfahren, Beantwortung von parlamentsrechtlichen Fragen – waren weiterhin Sache des Bundeskanzlers resp. des Vizekanzlers und der zwei Ratsübersetzer. Ab 1954 nahm der Sekretär der Bundesversammlung auch Aufgaben wahr, welche bisher in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bun-deskanzlers und seines Stellvertreters fielen.

Die Kommissionen konnten zu ihren Beratungen ihren Beratungen Sekretäre, Protokollführer und Übersetzer (aus der Bundeskanzlei oder der Verwaltung) beziehen. In ihren Reglementen war teilweise bestimmt, wer als Sekretär fungiert. Seit ihrer Gründung wurde die Finanzdelegation von einem Mitarbeiter der Finanzkontrolle unterstützt. Der Sekretär der Finanzdelegationen führte auch das Protokoll in den Finanzkommissionen.

Kurzbeschrieb

(Art. 40 ff. GVG 1962; Art. 18 ff. und 53 GRN 1962; Art. 22 ff. und 50 GRS 1962)

Die Kanzleigeschäfte der beiden Räte und der Vereinigten Bundesversammlung werden innerhalb der Bundeskanzlei vom Sekretariat der Bundesversammlung besorgt. Der Sekretär, der das Sekretariat leitet, erhält neu den Titel «Generalsekretär». Er untersteht nun fachlich den Präsidenten beider Räte, wird aber weiterhin vom Bundesrat gewählt.

Das «Amtliche Stenographische Bulletin der Bundesversammlung» wird, da die Verhandlungen sowohl stenographisch als auch mechanisch aufgenommen werden, in «Amtliches Bulletin» umbenannt. Seit 1921 werden alle Debatten erfasst, aber nur jene zu den referendumsfähigen Erlassen veröffentlicht. Diesbezüglich wird nichts geändert.

Die Zuständigkeit für die Ratsprotokolle und die Übersetzungen verbleibt gemäss den Geschäftsreglementen bei der Bundeskanzlei.

Auch halten die Reglemente weiterhin fest, dass die Kommissionen zu ihren Beratungen Sekretäre, Protokollführer und Übersetzer beziehen können.

Auszug

Bern, den 12. Juli 1962 | Nr. 26 | 773

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preis 9 Franken im Jahr, 5 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

INHALT: Geschäftsverkehrsgesetz (S. 773). – Initiativengesetz (S. 789). – Jagd und Vogelschutz (S. 794, 802). – Stickerei-Treuhandgenossenschaft. Finanzierung (S. 806).

Bundesgesetz

über

den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

(Vom 23. März 1962)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 1, und 122 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1960[1]),
beschliesst:

I. Zusammentritt und Vertagung

Art. 1

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich in der Regel zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung je am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem Eidgenössischen Bettag.

[2] Sie werden zu ausserordentlichen Sessionen einberufen, wenn der Bundesrat es beschliesst oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 2

[1] Die Einladung zu jeder ordentlichen und ausserordentlichen Session erfolgt durch den Bundesrat. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 13bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1934[2]) über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

[1]) BBl 1960, I, 1449.
[2]) BS 1, 152.

Art. 39

Für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten wird von Fall zu Fall eine Kommission ernannt, die sich selbst konstituiert. Es gilt das nämliche Vertretungsverhältnis wie für die Begnadigungskommission.

V. Sekretariat der Bundesversammlung

Art. 40

[1] Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt innerhalb der Bundeskanzlei das Sekretariat der Bundesversammlung, das unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung steht.

[2] Der Generalsekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten beider Räte.

Art. 41

[1] Die Verhandlungen in beiden Räten werden wörtlich aufgenommen.

[2] Die Aufnahme ist jedem Redner zu stilistischen Verbesserungen, die jedoch den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, vorzulegen.

[3] Anstände über den endgültigen Text entscheidet das Bureau des Rates.

Art. 42

[1] Die Verhandlungen über Verfassungsbestimmungen, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse werden im «Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung» veröffentlicht.

[2] Jeder Rat kann auch die Veröffentlichung anderer Verhandlungen beschliessen. Er hat dem andern Rat von diesem Beschluss Kenntnis zu geben, es sei denn, es handle sich um Geschäfte, die ihn nicht betreffen.

VI. Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat

1. Vorlage von Botschaften und Berichten durch den Bundesrat

Art. 43

In den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen nimmt der Bundesrat in einem besondern Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung.

Art. 44

[1] Die Botschaften und Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung sind dem Sekretariat der Bundesversammlung so zeitig zuzustellen, dass sie an die Mitglieder der Räte spätestens zehn Tage vor der Sitzung der Kom-

Materialien

zum Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962

Botschaft des Bundesrates und Ratsdebatten

Auszug

7994

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz

(Vom 25. April 1960)

Herr Präsident!

Sehr geehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vorzulegen und diesen Entwurf mit folgender Botschaft zu erläutern:

A.

Geschichtlicher Überblick

Das erste Geschäftsverkehrsgesetz, das sich die eidgenössischen Räte nach der Schaffung des Bundesstaates gaben, datiert vom 22. Dezember 1849 (AS a. F. *I*, 279). Schon dieses Gesetz war in drei Abschnitte gegliedert: Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat und Ständerat – Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat – Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen. Es blieb bis zum Erlass des heute noch geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes vom 9. Oktober 1902 (BS *I*, 245) in Kraft.

Nachdem noch unter der Herrschaft des alten Geschäftsverkehrsgesetzes bereits 1891 in jedem Rat eine ständige Alkoholkommission und 1894 auch die gemeinsame Alkoholdelegation zur fortlaufenden Überprüfung des Geschäftsgebarens der Alkoholverwaltung geschaffen worden waren (von Salis, Bundesrecht, *I*, Nr. 179), stand bei der Neufassung des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1902 vor allem die Bestellung der parlamentarischen Finanzkommissionen und einer Finanzdelegation im Vordergrund, die eine gründliche Kontrolle des Finanzgebarens des Bundesrates und der Verwaltung durch die Bundesversamm-

selbst zu geben und darin auch das Nötige für das Verfahren vorzukehren, wird das neue Geschäftsverkehrsgesetz diese Vorschrift nicht mehr enthalten.

In Artikel 2, Absatz 3, der von der Einladung zur Bundesversammlung durch den Bundesrat handelt, wurde vollständigkeitshalber ein Vorbehalt angebracht, der auf diesen Artikel verweist und die Einladung zu einer Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung ausdrücklich dem Präsidenten der Vereinigten Bundesversammlung vorbehält.

In diesem Abschnitt möchten wir auch die Begnadigungskommission gesetzlich verankern (Art. 36). Zwar findet sich die gleiche Bestimmung schon im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Da aber die Kommission nicht von der Vereinigten Bundesversammlung bestellt wird, sondern neun Mitglieder vom Nationalrat und vier Mitglieder vom Ständerat selbständig gewählt und abgeordnet werden, dürfte der Platz für die gesetzliche Grundlage dieser Kommission hier im Geschäftsverkehrsgesetz sein, das die Pflichten der beiden Räte im Hinblick auf ihre gegenseitigen Aufgaben und auf das reibungslose Funktionieren der Bundesversammlung regelt. Das Reglement des Nationalrates (Art. 51) zählt denn unter den vom Rat zu wählenden ständigen Kommissionen auch die Begnadigungskommission auf (soweit es sich um die vom Nationalrat zu bestimmenden Mitglieder handelt). Die Bestimmungen über die Arbeitsweise und Aufgabe der Kommission hingegen sind durchaus zu Recht im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung untergebracht.

Artikel 92 der Bundesverfassung zählt neben den Wahlen und der Ausübung des Begnadigungsrechts als dritte Aufgabe der Vereinigten Bundesversammlung die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden auf. Es ist also auch hiefür gegebenenfalls eine Kommission einzusetzen, die den Streitfall zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung vorberät und Bericht erstattet. Artikel 37 sieht das gleiche Vertretungsverhältnis und für die Ernennung dieser Kommission das gleiche Verfahren wie bei der Begnadigungskommission vor.

Mit der Aufnahme der Artikel 36 und 37 in das Gesetz wird Artikel 29 des bisherigen Gesetzes überflüssig, der die vereinigten Bureaux der beiden Räte ermächtigte, «für dringliche oder weniger wichtige Traktanden der Vereinigten Bundesversammlung, insbesondere auch für die Begnadigungsgesuche, Kommissionen von sich aus zu ernennen». Mit unserem Vorschlag wird für die Ernennung der Mitglieder der Begnadigungskommission und der Kommissionen für Kompetenzstreitigkeiten der in jedem Rat übliche Weg gewählt und somit wieder eine Sonderbestimmung fallen gelassen.

IV. Sekretariat der Bundesversammlung

Beim Erlass des heutigen Geschäftsverkehrsgesetzes (1902) wurden die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung ausschliesslich von der Bundeskanzlei besorgt. Ein eigenes, ständiges Sekretariat bestand noch nicht. Erst in Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der

Bundeskanzlei (BS *1*, 337) sowie in Artikel 25 des Reglements für die Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920 (BS *1*, 339) wird das Sekretariat als eigener Dienstzweig aufgeführt. Auch das 1946 erlassene Geschäftsreglement des Nationalrates (Art. 19 und 27) erwähnt die Obliegenheiten des Sekretariates oder des Sekretärs der Bundesversammlung, während das aus dem gleichen Jahr stammende Reglement des Ständerates nach wie vor «die Bundeskanzlei» mit den Kanzleigeschäften des Rates betraut. Ein besonderes Reglement für die Obliegenheiten des Sekretärs der Bundesversammlung, obwohl gesetzlich vorgesehen und der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterstellt, wurde nie erlassen.

Da das Sekretariat die Geschäfte beider Räte besorgt und sich sein Aufgabenkreis durch die Praxis klar herausgebildet hat, dürfte es gegeben sein, die grundlegenden Bestimmungen über das Sekretariat der Bundesversammlung heute der Vollständigkeit halber in das Geschäftsverkehrsgesetz einzufügen (Art. 38; siehe Seite 1505 ff. hiernach).

In diesen Abschnitt sind auch die Bestimmungen über den stenographischen Dienst und das stenographische Protokoll einzureihen.

Die Artikel 39 und 40 geben im wesentlichen das wieder, was bis anhin in Artikel 17 vorgesehen war, wobei wir allerdings der bisherigen Entwicklung Rechnung tragen:

Wenn Artikel 17 bisher vorsah, dass «die Verhandlungen über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse» in beiden Räten stenographisch aufzunehmen seien, so ist die Praxis dazu übergegangen, sämtliche Verhandlungen zu stenographieren. Absatz 1 von Artikel 39 trägt dem Rechnung. Es werden aber auch Versuche mit Aufnahmegeräten durchgeführt; im Nationalrat steht ein solcher Apparat für die Aufnahme der italienisch gesprochenen Reden sogar schon im Betrieb. Auch wenn die mechanische Aufnahme nicht nur Vorteile bietet, so ist es doch möglich, dass man eines Tages aus Mangel an Stenographennachwuchs zu diesem Mittel Zuflucht nehmen muss. Der Wortlaut von Absatz 1 lässt jedenfalls beide Systeme zu.

Die Veröffentlichung der Verhandlungen im «Stenographischen Bulletin» soll nicht anders geregelt sein als bisher. Nachdem die Verhandlungen aber sowohl stenographisch als auch mechanisch aufgenommen werden, erweist sich eine Anpassung der offiziellen Bezeichnung «Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung» als zweckmässig. Wir schlagen die neue Bezeichnung «Amtliches Bulletin der Bundesversammlung» vor. Da im übrigen gemäss Artikel 34 inskünftig ebenfalls über die Beschlüsse der Bundesversammlung eine Schlussabstimmung vorzunehmen ist, sollen diese Beschlüsse auch in bezug auf die Veröffentlichung den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gleichgestellt und ins Amtliche Bulletin aufgenommen werden (Art. 40, Abs. 1). Im weiteren kann jeder Rat wie bisher auch die Veröffentlichung anderer Verhandlungen beschliessen. Neu wird vorgesehen, dass dieser Beschluss dem andern Rat zur Kenntnis gebracht werden soll, es sei denn, es handle sich um ein Geschäft, das ihn gar nicht betrifft (Art. 40, Abs. 2). Dadurch soll dieser darauf

aufmerksam gemacht werden und in Kenntnis des Beschlusses des andern Rates entscheiden können, ob er seine eigenen Verhandlungen zum gleichen Geschäft nicht auch ins Amtliche Bulletin aufnehmen will. Tatsächlich erhält die Öffentlichkeit ein unvollständiges Bild, wenn zu einem Geschäft nur die Verhandlungen des einen Rates gedruckt vorliegen. Wir möchten zwar nicht so weit gehen und vorschreiben, dass die Verhandlungen nur mit Zustimmung beider Räte ins Bulletin aufgenommen werden können. Die Kenntnisgabe eines solchen Beschlusses an den andern Rat wird aber doch dazu führen, dass die Beschlüsse der beiden Räte im allgemeinen übereinstimmen, sofern es sich um Geschäfte handelt, die in beiden Räten beraten wurden.

V. Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat

Die in Artikel 18 des bisherigen Gesetzes enthaltenen Bestimmungen über die Einberufung der Bundesversammlung sind als Artikel 2 in den Entwurf aufgenommen. Die Vorschrift, dass für die im Laufe der Session eingehenden Geschäfte ein Nachtrag zum Verzeichnis der bei der Bundesversammlung hängigen Traktanden herauszugeben sei, kann ohne Schaden gestrichen werden. Die Neueingänge finden sich in der «Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung», die das Sekretariat nach jeder Session veröffentlicht. Die letzte Bestimmung des bisherigen Artikels 18 sowie die Vorschrift des bisherigen Artikels 19 finden sich in Artikel 41 unseres Entwurfes vereinigt. Nachdem jedoch heute in der Regel die Geschäfte vor Sessionsbeginn durch die Kommissionen vorberaten werden, genügt die Vorschrift nicht mehr, die Botschaften seien den Mitgliedern der Räte acht Tage vor dem Beginn der Session zuzustellen. Die Botschaften und Berichte des Bundesrates sollen ihnen in Zukunft spätestens zehn Tage vor der Sitzung der Kommission, welche das Geschäft zuerst in Beratung zieht, zugestellt werden (Abs. 1). Vorbehalten bleibt die Regelung des Artikels 45, Absatz 3 über den Versand von Geschäftsbericht, Voranschlag und Staatsrechnung.

Für den übrigen Aktenverkehr mit der Bundesversammlung und ihren Kommissionen wird weiterhin ein besonderes, von der Bundesversammlung zu genehmigendes Reglement vorgesehen, das bereits besteht (BS *1*, 344) und das sich auch im Handbuch der Bundesversammlung findet (Seite 238). Es wird dem neuen Gesetz anzupassen sein (Abs. 2).

Artikel 42 enthält eine allgemeine Bestimmung über das Verhältnis zwischen Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen. Absatz 1 fand sich bisher in Artikel 20 des Gesetzes; Absatz 2 verankert gesetzlich ein Recht, das die Kommissionen bis anhin in der Praxis schon immer ausgeübt haben. Wir werden diese Bestimmung im Abschnitt E dieser Botschaft (Seite 1508 hiernach) nochmals erwähnen.

Die Artikel 43 und 44 werden in einem eigenen Kapitel dieser Botschaft (Seite 1496 ff. und 1503 hiernach) erläutert.

(Entwurf)

Bundesgesetz

über

den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1960,

beschliesst:

I. Zusammentritt und Vertagung

Art. 1

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich in der Regel zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung je am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem Eidgenössischen Bettag.

[2] Sie werden ausserordentlich einberufen, wenn der Bundesrat es beschliesst oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 2

[1] Die Einladung zu jeder ordentlichen und ausserordentlichen Session erfolgt durch den Bundesrat. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 13bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

[2] Das Einladungsschreiben hat die von den Präsidenten beider Räte für die erste Sitzung festgelegte Tagesordnung anzugeben. Ferner sind ihm ein Verzeichnis der bei der Bundesversammlung hängigen Geschäfte mit den nötigen Angaben über den Stand der Beratung sowie Verzeichnisse der in der Session zu behandelnden Vorlagen, Motionen, Postulate und Interpellationen beizulegen.

[3] Vorbehalten bleibt die Einladung zu einer Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 35).

[2] Eine Schlussabstimmung findet auch bei Beschlüssen der Bundesversammlung statt.

[3] Wird die Vorlage dabei von einem oder von beiden Räten verworfen, so gilt sie als nicht zustandegekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen.

III. Vereinigte Bundesversammlung

Art. 35

[1] Haben sich die beiden Räte zu gemeinsamer Verhandlung zu vereinigen (Art. 92 der Bundesverfassung), so werden sie hiezu vom Präsidenten des Nationalrates oder, wenn dieser verhindert ist, vom Präsidenten des Ständerates schriftlich eingeladen.

[2] Der Präsident des Nationalrates oder, wenn dieser verhindert ist, der Präsident des Ständerates leitet die Verhandlungen.

[3] Die Vereinigte Bundesversammlung gibt sich selbst ihr Reglement.

Art. 36

Für die Prüfung der Begnadigungsgesuche zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung wird für die Dauer einer Legislaturperiode eine Begnadigungskommission bestellt, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und vier Mitgliedern des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert.

Art. 37

Für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten wird von Fall zu Fall eine Kommission ernannt. Es gilt das nämliche Vertretungsverhältnis wie für die Begnadigungskommission.

IV. Sekretariat der Bundesversammlung

Art. 38

[1] Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung, das ein Dienstzweig der Bundeskanzlei ist (Art. 105 der Bundesverfassung) und unter der Leitung des Sekretärs der Bundesversammlung steht.

[2] Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.

Art. 39

[1] Die Verhandlungen in beiden Räten werden wörtlich aufgenommen.

[2] Die Aufnahme ist jedem Redner zu stilistischen Verbesserungen, die jedoch den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, vorzulegen.

[3] Anstände über die Richtigkeit der Aufnahme entscheidet das Bureau des Rates.

Art. 40

[1] Die Verhandlungen über die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehenden Vorlagen sowie über Beschlüsse der Bundesversammlung werden im «Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung» veröffentlicht.

[2] Jeder Rat kann auch die Veröffentlichung anderer Verhandlungen beschliessen. Er hat dem andern Rat von diesem Beschluss Kenntnis zu geben, es sei denn, es handle sich um Geschäfte, die ihn nicht betreffen.

V. Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat

Art. 41

[1] Die Botschaften und Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung sind dem Sekretariat der Bundesversammlung so zeitig zuzustellen, dass sie an die Mitglieder der Räte spätestens zehn Tage vor der Sitzung der Kommission, welche das Geschäft zuerst in Beratung zieht, versandt werden können. Vorbehalten bleibt Artikel 45, Absatz 3.

[2] Im übrigen wird der Aktenverkehr zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung und ihren Kommissionen durch ein besonderes Reglement des Bundesrates geordnet, das der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterliegt.

Art. 42

[1] Sämtliche Kommissionen beider Räte sind befugt, Mitglieder des Bundesrates zur Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen vorzuladen.

[2] Sie können vom Bundesrat ferner Ergänzungsbotschaften und -berichte zu Vorlagen verlangen, mit deren Prüfung sie beauftragt sind.

Art. 43

[1] Die Kommissionen zur Vorberatung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind verpflichtet, die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes ausdrücklich zu prüfen und ihre Auffassung durch eine besondere Abstimmung festzustellen.

[2] Über die Diskussion und das Ergebnis der Abstimmung im Schosse der Kommission ist dem Rate in jedem Fall Bericht zu erstatten.

Art. 44

[1] Überdies wird zur Begutachtung verfassungsrechtlicher Fragen, die sich anlässlich der Behandlung eines Geschäftes der Bundesversammlung stellen, für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Delegation bestellt, in die jeder der beiden Räte aus seiner Mitte vier Mitglieder wählt und die sich selbst konstituiert.

kel 31, modifiziert durch die Anträge von Herrn Maspoli, ist angenommen.

Angenommen – Adopté

5. Abstimmungen
Art. 32 und 33
Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

5. Votations
Art. 32 et 33
Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 34
Antrag der Kommission
Abs. 1

Haben beide Räte eine Vorlage über eine Verfassungsbestimmung, ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss durchberaten und den allenfalls von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen, so wird über die Vorlage in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen.

Abs. 2

Streichen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 34
Proposition de la commission
Al. 1

Lorsqu'un projet relatif à une disposition constitutionnelle, à une loi ou à un arrêté de portée générale a été entièrement discuté par les deux conseils et que le texte que pourrait avoir établi la commission de rédaction a été approuvé, un vote final doit intervenir dans chaque conseil.

Al. 2

Biffer.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

III. Vereinigte Bundesversammlung
Art. 35 bis 37
Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

III. L'Assemblée fédérale (chambres réunies)
Art. 35 à 37
Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

IV. Sekretariat der Bundesversammlung
Art. 38 bis 40
Antrag der Kommission
Art. 38, Abs. 1

Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt innerhalb der Bundeskanzlei das Sekretariat der Bundesversammlung, das unter der Leitung des Sekretärs der Bundesversammlung steht.

Abs. 2

Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten beider Räte.

Art. 39

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 40, Abs. 1

Die Verhandlungen über Verfassungsbestimmungen, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse werden im „Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung" veröffentlicht.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Huber
Art. 38, Abs. 1

...Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung steht.

Abs. 2

Im Einzelfall erhält der Generalsekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.

IV. Secrétariat de l'Assemblée fédérale
Art. 38 à 40
Proposition de la commission
Art. 38, al. 1

Les affaires de chancellerie des deux chambres et de l'Assemblée fédérale (chambres réunies) sont assurées, au sein de la Chancellerie fédérale, par le secrétariat de l'Assemblée fédérale qui est placé sous la direction du secrétaire de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire de l'Assemblée fédérale est subordonné aux présidents des deux conseils.

Art. 39

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 40, al. 1

Les débats sur des dispositions constitutionnelles, des lois et des arrêtés de portée générale sont publiés dans le *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.*

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition Huber
Art. 38, al. 1

... direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale...

Bratschi, Berichterstatter: Wenn Sie einverstanden sind, spreche ich zu den Artikeln 38–40, das heisst zum ganzen Abschnitt IV, Sekretariat der Bundesversammlung.

Die Kommission hat die Frage der Stellung des Sekretariates der Bundesversammlung vom Standpunkt der möglichsten Unabhängigkeit der eidgenössischen Räte sehr eingehend geprüft. Um diese Unabhängigkeit zu unterstreichen, wurde der Antrag gestellt, den Sekretär durch die Bundesversammlung wählen zu lassen und ausschliesslich dem Präsidenten der beiden Räte zu unterstellen. Der Sekretär hätte dadurch den Charakter einer Magistratsperson erhalten.

Eine solche Lösung wäre aber mit den Bestimmungen des Artikels 105 der Bundesverfassung nicht vereinbar. Nach dem Absatz 1 dieses Artikels besorgt der Bundeskanzler die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung. Es musste daher ein anderer Weg gesucht werden, und zwar so, dass schon im Absatz 1 des Artikels die besondere Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung innerhalb der Bundeskanzlei hervorgehoben wird. Gemäss Absatz 2 erhält der Sekretär von den beiden Ratspräsidenten nicht nur Weisungen im Einzelfall – wie der Entwurf des Bundesrates vorsieht –, sondern er wird den beiden Präsidenten unterstellt. Dagegen wird er auch weiterhin vom Bundesrat gewählt und bleibt damit Bundesbeamter im Sinne des Beamtengesetzes.

Der Sekretär der Bundesversammlung kommt in steigendem Masse mit den entsprechenden Amtsinhabern ausländischer Parlamente in Kontakt, die im wesentlichen die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben wie unser Sekretär, denen aber im allgemeinen eine ganz andere Stellung eingeräumt wird. Sie sind im allgemeinen auch mit andern Titeln ausgestattet. Die Geschäftsprüfungskommission unseres Rates hat sich daher in anderem Zusammenhang, aber nicht zuletzt im Blick auf die internationalen Beziehungen, wie sie zum Beispiel in der Interparlamentarischen Konferenz gepflegt werden, mit der Sache befasst. Sie hat dabei auch die Frage geprüft, ob nicht eine ähnliche Anlehnung an die Verhältnisse anderer Parlamente zweckmässig wäre, wie zum Beispiel die Anpassung im diplomatischen Dienst erfolgt ist. Nicht dass unser Sekretär zum Botschafter ernannt werden sollte, aber der Titel „Generalsekretär" wurde bei den bestehenden Verhältnissen von der Geschäftsprüfungskommission als angemessen betrachtet.

In unserer Kommission wurde über die Sache wohl auch gesprochen. Ein entsprechender Antrag wurde indessen nicht gestellt. Es darf aber angenommen werden, dass ein solcher Antrag auf guten Boden gefallen wäre. Jedenfalls stehen einer solchen Änderung keine Hindernisse rechtlicher Natur im Wege. Sachlich halte ich sie als begründet. Der Antrag ist nun eingereicht vom Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission, die sich mit dieser Sache befasst hat. Was mich anbetrifft, so könnte ich diesem Antrag sehr wohl zustimmen.

M. **Guinand,** rapporteur: Les articles 38 à 40 traitent du secrétaire de l'Assemblée fédérale. Le désir unanime de notre commission, et de vous tous probablement, était de faire du secrétaire de l'Assemblée fédérale une personnalité indépendante de l'exécutif et subordonnée aux conseils formant l'Assemblée fédérale et non pas au Conseil fédéral. Comme l'article 105 de la Constitution prévoit que le secrétaire de l'Assemblée fédérale est un fonctionnaire de la Chancellerie fédérale, nous avons dû adapter notre texte à cette exigence. Cependant, si vous adoptez notre proposition, le secrétaire de l'Assemblée fédérale devra être subordonné désormais aux présidents des deux conseils, c'est-à-dire du Conseil national et du Conseil des Etats et non plus au Conseil fédéral ou au Chancelier de la Confédération.

C'est dans ce sens que nous avons modifié l'alinéa 2 de l'article 38. Disons à ce propos que les secrétaires de l'Assemblée fédérale ont toujours été si excellents que cette promotion vient à son heure. Faut-il leur donner le titre de général, comme le propose M. Huber ? C'est une question d'appréciation personnelle. M. Huber nous dira les raisons pour lesquelles il propose d'ajouter ce qualificatif au titre de secrétaire.

A l'article 40, il s'agit d'une simple modification rédactionnelle que nous vous prions d'adopter.

Huber: Wie Ihnen der Herr Kommissionspräsident bereits angekündet und zum Teil begründet hat, werde ich Ihnen als Präsident der Geschäftsprüfungskommission den Antrag begründen, unserm Sekretär der Bundesversammlung den Titel eines Generalsekretärs zu verleihen. Herr Tenchio hat bei Behandlung des Geschäftsberichtes ja schon davon gesprochen, und ich kann Ihnen bestätigen, dass in den Beratungen der Geschäftsprüfungskommission dieser Antrag unbestritten geblieben ist. Immerhin hat man über das Pro und Kontra durchaus sachlich gesprochen, und ich möchte das auch hier tun.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass in verschiedenen Departementen Generalsekretariate bestehen, dort aber die betreffenden Generalsekretäre eben entsprechenden anderen Sekretären übergeordnet sind, und es ist die Frage gestellt worden, ob etwa die Promotion unseres Herrn Sekretärs zum Generalsekretär dazu führen müsste, dass dann eine Anzahl von Untersekretären angestellt würde. Ich möchte betonen, dass das nicht die Meinung der Geschäftsprüfungskommission und nicht der Sinn des Antrages ist, und ich weiss, dass Herr Sekretär Dr. Brühwiler selbst es vorzieht, mit einer guten kleinen Equipe zu arbeiten, als eventuell mit einer mittelmässigen grösseren Equipe von Mitarbeitern. Ich habe darum auch nicht etwa Antrag gestellt, das Sekretariat zu einem Generalsekretariat zu promovieren, sondern es soll beim Titel „Sekretariat der Bundesversammlung" bleiben; der Titel „Generalsekretär" soll eigentlich nur *ad personam* des Amtsinhabers zugebilligt werden.

Die Gründe für diese Titeländerung sind Ihnen vom Herrn Referenten bereits angetönt worden. Sie liegen vor allem im Verhältnis zum Ausland. Der Sekretär der Bundesversammlung hat mit unsern Vertretern in Strassburg, bei der EFTA, auch bei

den Tagungen der Interparlamentarischen Union, dauernd mitzuarbeiten, und ich betone: er leistet an allen diesen Orten ebenfalls fruchtbare Arbeit; es hat sich dabei aber immer wieder gezeigt, dass er in eine etwas schiefe Stellung kommt, wenn er mit den entsprechenden Kollegen ausländischer Parlamente zusammenkommt, die ihm dann allesamt als „Generale" überlegen sind. Wir haben ja eine gewisse Parallele zu dem Verhältnis, das sich unmittelbar nach dem Krieg in Berlin ergeben hat, wo unsere militärischen Vertreter, wenn sie nur Majore waren, den Besetzungsgeneralen und -obersten unterlegen waren und gemäss Etikette zuunterst am Tisch rangieren mussten, so dass man sich mit einer Phantasieuniform beholfen hat, wie Sie wahrscheinlich noch wissen. Sie wissen auch, dass man sogenannte Korea-Obersten kreieren musste, um hier eine gewisse Äquivalenz der Ränge herbeizuführen. Ich bin im allgemeinen gegen eine Titelinflation. Aber im vorliegenden Falle glaube ich, ohne die Sache überwerten zu wollen, dass Bedenken gegen eine derartige Promotion nicht bestehen, sondern im Gegenteil alle Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere auch die persönlichen. Ich möchte geradezu so weit gehen, Herrn Dr. Brühwiler den Titel des Generalsekretärs *honoris causa* zuzubilligen.

Bundesrat **von Moos:** Der Antrag, den Ihnen Herr Nationalrat Huber unterbreitet, enthält meines Erachtens zwei verschiedene Elemente. Das eine Element ist dasjenige der Bezeichnung. Er schlägt vor, den Sekretär der Bundesversammlung zum Generalsekretär zu befördern. Das andere Element findet sich in Absatz 2 des Antrages von Herrn Nationalrat Dr. Huber, wo er im Grunde genommen die Fassung des Bundesrates wieder aufnimmt. Ich sehe mich veranlasst, zu beiden Punkten etwas beizufügen und möchte Ihnen gleich sagen, dass ich Herrn Nationalrat Dr. Huber zustimme, wenn er in Absatz 2 den Wortlaut, wie ihn der Bundesrat vorgeschlagen hat, wieder herstellen will. Was Absatz 1 betrifft, kann ich der Fassung, wie sie die Kommission vorschlägt, ohne weiteres beistimmen.

Bei Absatz 2 wird man sich über die Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung in der Bundeshierarchie Rechenschaft geben müssen. Die Besorgung der Sekretariatsgeschäfte der Bundesversammlung ist gemäss Artikel 105 der Bundesverfassung der Bundeskanzlei übertragen. Ich habe zu diesem Punkte Burckhardt konsultiert, was Sie vielleicht auch getan haben werden. Er führt darüber aus: „Indem die Bundeskanzlei durch die Bundesverfassung berufen ist, sowohl die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung als des Bundesrates zu besorgen, steht sie zu beiden Behörden in einem Subordinationsverhältnis." Absatz 3, nämlich Absatz 3 von Artikel 105 der Bundesverfassung, „charakterisiert dieses Doppelverhältnis dadurch, dass er erklärt, die Bundeskanzlei stehe unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates. Dieser Ausdruck ist dahin auszulegen, dass die Bundeskanzlei in der Besorgung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung der Aufsicht der beiden Räte unterstellt ist, in der Besorgung der Kanzleigeschäfte des Bundesrates und in Ausführung anderer Verwaltungsgeschäfte der Aufsicht des Bundesrates." Die Kommission hatte nun das Bedürfnis, die Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung zu verstärken. Das ist verständlich. Es liegt auch in der Linie, die sich gezeigt hat in der Entwicklung dieser Position in der Bundesversammlung überhaupt. Früher oblag die Besorgung der Geschäfte der Bundesversammlung der Bundeskanzlei beziehungsweise einfach dem Bundeskanzler. Durch das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei, dessen Artikel 6 lautet: „Dem Bundeskanzler ist für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär zugeteilt. Er leitet und besorgt die Geschäfte unter der Aufsicht des Bundeskanzlers. Er wird durch das nötige Hilfspersonal unterstützt. Der Bundesrat erlässt über dessen Dienst ein besonderes Reglement, das der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterliegt", durch dieses Bundesgesetz und durch diese Bestimmung wurde die Stellung eines Sekretärs der Bundesversammlung eigentlich kreiert. Wenn Sie die Praxis ins Auge fassen, so sehen Sie, dass im Ständerat die Obliegenheiten geteilt sind. Einen Teil besorgt der Herr Vizekanzler, einen anderen – natürlich sehr wesentlichen Teil – der Sekretär der Bundesversammlung. Im Nationalrat ist es in wesentlicherem Masse der letztere, der die Geschäfte der Bundesversammlung besorgt. Im Geschäftsreglement des Ständerates steht überhaupt nichts vom Sekretär der Bundesversammlung, sondern dort ist es nach wie vor die Bundeskanzlei, die die Sekretariatsgeschäfte des Ständerates besorgen würde.

Der Bundesrat ist nun in der Ihnen unterbreiteten Vorlage einen Schritt weitergegangen, und zwar hat er einen Schritt getan in der Richtung, die von Ihrer Kommission offenbar als glücklich erachtet wird. Er nimmt in den Entwurf einen eigenen Abschnitt auf: Sekretariat der Bundesversammlung. Ich gehe noch weiter und wende mich auch nicht dagegen, dass in Absatz 1 Ihre Kommission die Streichung des Zwischensatzes vorschlägt, dass das Sekretariat der Bundesversammlung einen Dienstzweig der Bundeskanzlei darstelle, obwohl sich das aus Artikel 105 der Bundesverfassung ergibt. Dagegen geht Absatz 2 in der Fassung Ihrer Kommission offensichtlich zu weit. In ihr schlägt meines Erachtens das Pendel wieder eher zu weit nach der anderen Richtung aus, über den Verfassungsrahmen hinaus, den ich Ihnen hier doch nochmals in Erinnerung bringen möchte, wo es heisst: „Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten der beiden Räte". Untersteht er damit nicht mehr im ordentlichen Beamtenverhältnis dem Bundesrate? Der Sekretär der Bundesversammlung, auch wenn er Generalsekretär wird, ist ein Beamter. Das hat auch der Herr Kommissionspräsident soeben bestätigt, und ich bin völlig beruhigt, dass er seine Pflichten in jeder Beziehung und zu jeder Zeit vortrefflich erfüllen wird. Aber jeder Beamte untersteht auch dem Beamtengesetz und damit auch der allgemeinen Aufsicht über die Verwaltung und der Disziplinargewalt, die vom Bundesrat ausgeübt wird. Es ist also nicht eine einseitige Unterstellung unter die Präsidenten der beiden Räte denkbar, sondern die Unterstellung im Beamtenverhältnis, auch im Rahmen der allgemeinen Verwaltung, unter den Bundesrat bleibt weiterhin be-

Bratschi, Berichterstatter: Der Frage der Bezeichnung kommt, wie das Herr Huber richtig gesagt hat, keine entscheidende Bedeutung zu. Aber ich halte es für richtig, dass bei den bestehenden internationalen Beziehungen der Sekretär des schweizerischen Parlaments ungefähr gleich bezeichnet wird wie die Sekretäre anderer Parlamente. Angesichts der Bedeutung, die die Stelle hat, erachte ich diese Änderung als zweckmässig. Im Jahre 1874 war die Situation natürlich anders. Damals gab es überhaupt keinen Sekretär der Bundesversammlung. Damals bat der Kanzler diese Funktion selbst ausüben können. Er hat diese Geschäfte damals noch neben all seinen andern Geschäften besorgen können. Aber längst ist das nicht mehr möglich. Die Bundeskanzlei ist grösser geworden, man merkt das schon am Papierverbrauch. Der Kanzler hat zahlreiche andere Aufgaben, die er früher nicht hatte. Unsere Geschäfte sind viel wichtiger und grösser geworden als sie damals waren. Soviel ich weiss, gibt es seit etwa 40 Jahren einen Sekretär der Bundesversammlung. Ich bin fast so lange im Rat. Als ich in den Rat eintrat, war ein Sekretär, ich glaube es war der erste, der als solcher ernannt wurde, im Nebenamt tätig. Das war der hochgebildete, ausgezeichnete Journalist Dr. Franz von Ernst. Erst später, mit dem Wachsen der Geschäfte, wurde dann das Amt des Sekretärs vollauf ausgestaltet. Ich glaube, das sei durchaus in Ordnung und liegt in der Richtung der Entwicklung. Auch die Bundesverwaltung hat gewaltig zugenommen. Man stelle sich die Bundesverwaltung vom Jahre 1874 und die von heute vor! Die Situation ist vollständig verändert. Ich glaube mit meinen beiden Herren Vorrednern, dass diese Lösung, die von der Kommission vorgeschlagen wird, doch richtig sei. Ich glaube auch nicht, dass es Schwierigkeiten geben könne zwischen Bundesrat und Ratspräsidenten.

Die rechtliche Stellung des Sekretärs war für uns in der Kommission klar. Er bleibt Bundesbeamter; er ist vom Bundesrat gewählt. Eine Wahl durch das Parlament wäre ohne Änderung der Verfassung nicht möglich. Die Kommission stellt daher auch keinen entsprechenden Antrag.

Die Krone kann ihn in der Schweiz nicht ernennen; das ist nicht möglich. Es wäre besonders reizvoll, wenn der Junggeselle von einer Königin ernannt werden könnte! (Heiterkeit.) Das ist also nicht möglich, und wir müssen uns damit begnügen, dass der Bundesrat ihn weiterhin wählt, aber dass er die Weisungen von den beiden Räten erhält. Ich glaube, das sei die Lösung, die wir annehmen könnten.

M. **Guinand,** rapporteur: Je désire simplement préciser les intentions de la commission. Comme l'ont dit mes prédécesseurs à la tribune et notamment le président de la commission, nous ne pouvons pas séparer le secrétaire de l'Assemblée fédérale de la Chancellerie fédérale, puisque cette liaison est prévue dans la Constitution, mais nous pouvons lui créer une situation indépendante.

Le titre de secrétaire général que propose M. Huber est d'autant plus justifié que le secrétaire du Parlement déploie l'activité d'un secrétaire général. Il n'est pas un simple secrétaire, c'est lui qui rédige les textes des dépliants et son travail est au premier chef d'ordre intellectuel et un travail de direction. En outre, il fonctionne auprès des deux conseils et sa fonction est donc bien celle d'un secrétaire général.

La position spéciale du secrétaire des chambres, à propos de laquelle le Conseil fédéral fait preuve d'une certaine réticence, existe déjà pour le secrétaire de la commission des finances. Ce dernier est prêté par le Département des finances, mais il fonctionne sous la direction de la délégation des finances et du président des commissions des finances des deux chambres. Nous n'innovons donc en rien.

Le secrétaire de l'Assemblée fédérale sera administrativement un fonctionnaire. Il sera naturellement soumis au Conseil fédéral pour toutes les questions purement administratives, mais pour son travail il aura une indépendance complète et dépendra du président de l'Assemblée fédérale et des présidents des deux chambres.

Il me paraît que la situation est tout à fait claire et que nous pouvons voter sans aucune arrière-pensée le texte proposé par la commission.

Präsident: Ich schlage vor, zuerst Artikel 38 zu bereinigen und nachher über den Antrag von Herrn Huber abzustimmen.

Absatz 1 von Artikel 38 ist unbestritten.

Bei Absatz 2 stehen sich die Auffassung des Bundesrates und jene der Kommission gegenüber. Der Text des Bundesrates lautet: „Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten." Der Text der Kommission lautet: „Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten beider Räte." Wir stimmen über diese beiden Anträge ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	10 Stimmen

Präsident: Nun stimmen wir ab über den Antrag Huber. Sein Vorschlag geht dahin, den Titel des „Sekretärs der Bundesversammlung" in den Titel „Generalsekretär der Bundesversammlung" umzuwandeln.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Huber	86 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

Präsident: Ich benütze die Gelegenheit, um unserem Generalsekretär der Bundesversammlung die herzlichsten Wünsche zu seiner Ernennung auszusprechen.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

5. Votations

Art. 32

Adhérer à la décision du Conseil national.

(La modification ne concerne que le texte allemand.)

Lusser, Berichterstatter: Zu Artikel 32 beantragen wir eine kleine Abänderung, die nur redaktioneller Natur ist. Im übrigen Zustimmung zum Bundesrat, bzw. Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 34

Antrag der Kommission

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Abs. 1

Haben beide Räte eine Vorlage über eine Verfassungsbestimmung, ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss durchberaten und den von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen, so wird über die Vorlage in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen.

Art. 34

Proposition de la commission

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil national.

Al. 1

Lorsqu'un projet relatif à une disposition constitutionnelle, à une loi ou à un arrêté de portée générale a été entièrement discuté par les deux conseils et que le texte établi par la commission de rédaction a été approuvé, un vote final doit intervenir dans chaque conseil.

Lusser, Berichterstatter: In Artikel 34 haben wir ebenfalls nur einen redaktionellen Abänderungsantrag, nämlich das Wörtchen „allenfalls" zu streichen. Dagegen möchte ich bei diesem Anlass zu Artikel 34 noch darauf aufmerksam machen, dass die Kommission die Auffassung hat, dass offensichtliche Druckfehler auch noch nach der Schlussabstimmung durch die Bundeskanzlei bereinigt werden dürfen, das heisst, dass hier die Bundeskanzlei eine gewisse Kompetenz haben soll, offensichtliche Fehler, die durch die Drucklegung oder durch unrichtige Übermittlung oder Übersetzung verursacht worden sind, auch noch nach der Schlussabstimmung zu bereinigen.

Angenommen – Adopté

Art. 35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lusser, Berichterstatter: Wir kommen nun zum Abschnitt III, Vereinigte Bundesversammlung. Artikel 35 regelt die bisher nie geklärte Frage, wer die Vereinigte Bundesversammlung im Falle der Verhinderung des Nationalratspräsidenten einzuberufen und zu leiten habe. Im Hinblick auf die verfassungsmässige Gleichstellung der beiden Kammern wird für diese Funktion der Präsident des Ständerates vorgesehen. Wir beantragen Zustimmung zum Bundesrat.

Angenommen – Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 37

Antrag der Kommission

Für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten wird von Fall zu Fall eine Kommission ernannt, die sich selbst konstituiert. Es gilt das nämliche Vertretungsverhältnis wie für die Begnadigungskommission.

Proposition de la commission

Une commission est nommée chaque fois qu'il y a lieu de préparer les décisions à rendre dans des conflits de compétence. Elle se constitue elle-même et compte la même proportion de membres que la commission des grâces.

Lusser, Berichterstatter: In Artikel 37 beantragen wir eine kleine Ergänzung zur Fassung des Bundesrates in bezug auf die Konstituierung. Im übrigen Zustimmung zum Bundesrat.

Angenommen – Adopté

Art 38

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Abs. 2

Der Generalsekretär untersteht dabei den Präsidenten der beiden Räte.

(Die Änderung in Abs. 1 betrifft nur den französischen Wortlaut.)

Art. 38

Proposition de la commission

Al. 1

Les affaires de chancellerie des deux chambres et de l'Assemblée fédérale (chambres réunies) sont

expédiées, au sein de la chancellerie fédérale, par le secrétariat de l'Assemblée fédérale, qui est placé sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire général est subordonné à cet égard aux présidents des deux conseils.

Lusser, Berichterstatter: Abschnitt IV handelt vom Sekretariat der Bundesversammlung. Mit der Aufnahme eines eigenen Kapitels „Sekretariat der Bundesversammlung" soll zum Ausdruck kommen, dass die eidgenössischen Räte über ihre eigene Verwaltung verfügen. Es wird hier alles zusammengefasst, was das Sekretariat der Bundesversammlung betrifft. Dabei enthalten die Artikel 39 und 40 keine wesentlichen Neuerungen, sondern sind im grossen ganzen aus dem bisherigen Geschäftsverkehrsgesetz übernommen worden. Hingegen enthält Artikel 38, wie er vom Nationalrat angenommen und von unserer Kommission nur leicht abgeändert wurde, zwei Neuerungen: Erstens soll der Leiter des Sekretariates der Bundesversammlung inskünftig den Titel „Generalsekretär" führen, und zweitens soll er in seiner Amtsführung den beiden Ratspräsidenten unterstellt werden.

Der Titel „Generalsekretär" ist im Nationalrat mit 86:3 Stimmen beschlossen worden. Der Antrag zu dieser Neuerung ist vom Präsidenten der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission, Herrn Nationalrat Huber, in die Debatte gestellt worden. Der Bundesrat wandte dagegen ein, es sei gemäss Beamtengesetz Sache des Bundesrates, das Ämterverzeichnis aufzustellen und den Trägern der einzelnen Ämter die entsprechenden Titel zu verleihen. Die Bundesversammlung habe dann ein Genehmigungsrecht. Sie dürfe aber den Entscheid nicht bereits im Geschäftsverkehrsgesetz präjudizieren. Der Bundesrat befürchtete auch Weiterungen auf die Inhaber anderer Ämter und ganz allgemein eine Titelinflation. Unsere Kommission hat diese Einwände geprüft und ist dabei zum Schlusse gekommen, die Frage der Bezeichnung könne durchaus im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt werden. Sie ist in Zustimmung zum Nationalrat der Auffassung, dass die Bezeichnung „Generalsekretär" für den Chef des Sekretariates der Bundesversammlung objektiv verantwortet werden kann. Im Nationalrat ist vor allem auf den Titel hingewiesen worden, die Parlamentssekretäre in andern Ländern führen; so zum Beispiel der entsprechende Funktionär des Deutschen Bundestages, der „Direktor" genannt wird; der Wiener Kollege unseres Sekretärs heisst einfach „Parlamentsdirektor". Der Nationalrat wollte hier also auch im Hinblick auf die interparlamentarischen Zusammenkünfte dieser Chefbeamten mit dem neuen Titel auf internationaler Ebene ein bisschen gleichziehen.

In unserer Kommission ist man indessen zur Hauptsache von internen Erwägungen ausgegangen. Unabhängig von den Titeln im Ausland, übt unser Sekretär tatsächlich die Funktionen eines Generalsekretärs aus. Er ist die Spitze der ganzen parlamentarischen Verwaltung. Wir wollen dabei froh sein, dass unser Sekretariat immer noch mit einem kleinen Beamtenstab auskommt und gar keine Tendenzen zur Aufblähung erkennen lässt. Der Chef des Sekretariates hält um so mehr die Fäden in der Hand, und von seiner Tätigkeit hängt weitgehend die Organisation unserer Kommissionssitzungen und unserer Sessionen ab. Er macht die Vorschläge für die Zuteilung der Prioritäten, da er die Übersicht über die hängigen Geschäfte in beiden Räten hat. Er stellt die chronologischen Arbeitsprogramme für beide Räte auf und berät die beiden Ratspräsidenten in ihrer Geschäftsführung. Er amtet quasi als Statthalter der Bundesversammlung, während wir zu Hause sind, und als Verbindungsmann zwischen Bundesrat und Parlament. Er führt auch weitgehend im Namen und Auftrag der Bundesversammlung die Korrespondenz mit der Verwaltung und den Bürgern, und zwar nicht vom Gesichtspunkt der Bundesverwaltung, sondern vom Gesichtspunkt des Parlamentes aus. Wer je einmal die Ehre hatte, einen der beiden Räte zu präsidieren, weiss, wieviel auch zwischen den Sessionen durch seine Hände geht und wieviel davon abhängt, wie er die Geschäfte verteilt und erledigt oder weiterleitet. Als oberster Beamter des Parlaments nimmt der Leiter des Sekretariates tatsächlich eine Sonderstellung ein.

Aus allen diesen Gründen beantragt Ihnen unsere einstimmige Kommission, dem Titel „Generalsekretär" zuzustimmen.

Die zweite Neuerung in diesem Artikel besteht darin, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung den beiden Ratspräsidenten unterstellt wird. Unsere Kommission stimmt auch hierin dem Nationalrat zu, dass der Generalsekretär nach wie vor Beamter bleiben soll, als solcher vom Bundesrat gewählt wird und auch dessen Disziplinargewalt untersteht. Er wird sein Amt auch nach wie vor „innerhalb der Bundeskanzlei", das heisst der Generalsekretär und das ganze Sekretariat sind administrativ ein Teil der Bundeskanzlei, wie es Artikel 105 der Bundesverfassung vorschreibt. „Eine Bundeskanzlei" – heisst es in diesem Verfassungsartikel –, „welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat." Dieser Artikel hat nicht gehindert, dass 1919 dem Bundeskanzler für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein vollamtlicher Sekretär beigegeben wurde, und es zeigte sich immer mehr, dass der Bundeskanzler mit dem Anwachsen der Geschäftslast des Bundesrates nicht gleichzeitig auch noch die Arbeiten der Bundesversammlung leiten konnte, so dass ein eigener Dienstzweig geschaffen werden musste. Diesen Dienstzweig kann man sich heute nicht mehr wegdenken. Schon Burkhardt hat in seinem Kommentar zur Bundesverfassung festgestellt, dass die Stellung der Bundeskanzlei eine andere ist, je nachdem sie die Kanzleigeschäfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung führe. Sie steht in einem Subordinationsverhältnis zu beiden Behörden: in der Besorgung der Kanzleigeschäfte des Bundesrates und anderer Verwaltungsgeschäfte untersteht sie nach Auffassung Burkhardts dem Bundesrat, während sie in bezug auf die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung der Aufsicht der beiden Räte unterstellt ist. Auf dieser Unterscheidung beruht auch unser Antrag, es sei derjenige Beamte der Bundeskanzlei, der mit der Leitung der Geschäfte der Bundesversammlung

beauftragt ist, nämlich der Generalsekretär der Bundesversammlung, den Präsidenten beider Räte zu unterstellen. Unsere Kommission stimmte daher der Auffassung, wie sie vom Nationalrat mit 90:10 Stimmen angenommen wurde, ohne Gegenstimme zu.

Wenn sie dabei auf Antrag von Herrn Bundesrat von Moos in Artikel 38, Absatz 2, noch das Wörtchen „dabei" eingefügt hat, so will sie damit betonen, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung in bezug auf die ihm erteilten Weisungen und in bezug auf die Besorgung der Kanzleigeschäfte der Räte den Herren Präsidenten untersteht, dass er aber im übrigen, administrativ und disziplinarisch, wie ein anderer Beamter der Aufsicht des Bundesrates nicht entzogen ist.

Wir beantragen, auch dieser Formulierung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 39

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Abs. 3

Anstände über den endgültigen Text entscheidet das Bureau des Rates.

Art. 39

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil national.

Al. 3

Les divergences concernant le texte définitif sont tranchées par le bureau du Conseil.

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Titel zu Abschnitt V und zu Ziffer 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre du chapitre V et du chiffre premier

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lusser, Berichterstatter: Der ganze Abschnitt „Geschäftsverkehr" hat im Nationalrat aus Gründen der Systematik eine Umstellung erfahren, wobei auch der Titel des Abschnittes durch Beifügung des Wortes „Kommissionen" erweitert wurde.

Ein besonderes Wort gilt den Artikeln 43 und 44 der bundesrätlichen Vorlage, die vom Nationalrat abgelehnt worden sind, welchem Vorgehen sich Ihre Kommission angeschlossen hat. Es handelt sich dabei um das Postulat eines präventiven Verfassungsschutzes im Stadium der parlamentarischen Behandlung eines Erlasses. Der Bundesrat bejaht diese Frage und schlägt zwei Lösungen vor. Einmal sollten die Kommissionen zur Vorberatung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen verpflichtet werden (Art. 43), die Verfassungsmässigkeit in allen Fällen zu überprüfen und darüber abzustimmen, und sodann soll nach Artikel 44 eine gemeinsame Delegation aus den beiden Räten bestellt werden, die verfassungsrechtliche Fragen zu begutachten hätte. Der Nationalrat hat diesen Vorschlag abgelehnt, dafür aber eine Bestimmung aufgenommen, wonach anstelle der Kommissionen der Bundesrat verpflichtet wird, in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen (Art. 41, neue Fassung).

Ihre Kommission hat sich der Stellungsnahme des Nationalrates angeschlossen und stellt Ihnen im gleichen Sinne Antrag.

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag der Kommission

In den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen nimmt der Bundesrat in einem besondern Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung.

Proposition de la commission

Dans les messages à l'appui de projets de lois et d'arrêtés, le Conseil fédéral se prononce dans un alinéa spécial sur la question de la constitutionnalité.

Lusser, Berichterstatter: Artikel 41 würde neu Artikel 42. Es ist hier eine Umstellung, die Sie aus den Ziffern ersehen. Im übrigen aber ist alles darin enthalten.

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lusser, Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 der Fassung des Bundesrates werden neu Artikel 45.

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Geschäftsreglemente 1962

Bern, den 15. November 1962 | **Nr. 45** | 1321

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preis 9 Franken im Jahr, 5 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

INHALT: Geschäftsreglement des Nationalrates (S. 1321), des Ständerates (S. 1338). – Fernseh- und Rundspruchempfang (S. 1353). – Eintragung der Eigentumsvorbehalte (S. 1355).

Geschäftsreglement des Nationalrates

(Vom 2. Oktober 1962)

I. Einberufung und Konstituierung

Art. 1

Für die Einberufung des Nationalrates zu den ordentlichen und ausserordentlichen Sessionen gelten die Bestimmungen der Artikel 1 und 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Art. 2

In der ersten Sitzung einer neuen Amtsperiode führt das älteste Mitglied des Rates den Vorsitz. Es bildet mit sechs von ihm zu bezeichnenden Stimmenzählern das provisorische Bureau, welches amtet, bis das ordentliche Bureau bestellt ist.

Art. 3

Das provisorische Bureau bestellt vor Beginn der Session eine provisorische Wahlprüfungskommission, die die Wahlprotokolle prüft und dem Rate in der ersten Sitzung über die unbeanstandeten Wahlen Bericht erstattet.

Art. 4

Der Rat beschliesst über die Gültigkeit der Wahlen. Er ist konstituiert, sobald die Wahlen der absoluten Mehrheit der Mitglieder als gültig erklärt worden sind (Art. 87 der Bundesverfassung).

Art. 5

Nach Konstituierung des Rates wird den Mitgliedern, deren Wahl gültig erklärt worden ist, der Eid oder das Gelübde abgenommen.

Art. 6

[1] Die vom Protokollführer zu verlesende Eidesformel lautet:

«Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schwei-

[3] Die Fraktionspräsidentenkonferenz bezeichnet nach Anhörung des Bundesrates die zu behandelnden Geschäfte und erstellt ein provisorisches Sessionsprogramm.

[4] Die Konferenz der Fraktionspräsidenten kann vom Ratspräsidenten auch im Verlaufe der Session einberufen werden.

III. Protokollführung und Kanzlei

Art. 18

[1] Der Bundeskanzler oder sein Stellvertreter führt das Protokoll.

[2] Die Mitteilungen und Vorschläge des Präsidenten, die Anträge der Kommissionen, Berichterstatter und Redner werden vom Protokollführer oder einem Beamten des Bundes übersetzt, eventuell von einem nicht der Bundesverwaltung angehörenden Übersetzer.

Art. 19

Das Protokoll wird in deutscher und französischer Sprache abgefasst; es erwähnt die in der Sitzung behandelten Geschäfte, die Namen der Redner, die Anträge, das Ergebnis der Abstimmungen und Wahlen und die Schriftstücke, die der Präsident dem Rate zur Kenntnis gebracht hat.

Art. 20

Das Protokoll jeder Sitzung wird vom Protokollführer unterschrieben an die Stimmenzähler zur Prüfung im Sinne von Artikel 13 weitergeleitet. Nach Erledigung allfälliger Bemerkungen der Stimmenzähler wird das Protokoll vom Präsidenten unterschrieben und dadurch genehmigt.

Art. 21

Das Protokoll der letzten Sitzung einer Session wird vom Präsidenten genehmigt ohne vorherige Zustellung an die Stimmenzähler.

Art. 22

[1] Die Kanzleigeschäfte des Rates sowie den Dienst für die wörtliche Aufnahme der Verhandlungen (Art. 41 und 42 des Geschäftsverkehrsgesetzes) besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung.

[2] Der Generalsekretär der Bundesversammlung untersteht diesbezüglich dem Präsidenten des Rates.

Art. 23

[1] Das «Amtliche Bulletin der Bundesversammlung» (Art. 42 des Geschäftsverkehrsgesetzes) ist vom Sekretariat der Bundesversammlung unverzüglich

in Druck zu geben. Die stilistischen Verbesserungen der Redner und Anstände über die Richtigkeit der Aufnahme (Art. 41 des Geschäftsverkehrsgesetzes) dürfen seine Drucklegung nicht verzögern.

[2] Wird der Antrag gestellt, Verhandlungen über Geschäfte in das Bulletin aufzunehmen, die nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, so ist über diesen Antrag in jedem Falle abzustimmen.

Art. 24

[1] Von den nicht im Druck erscheinenden Aufnahmen hat das Sekretariat der Bundesversammlung eine Reinschrift zu erstellen und diese bandweise aufzubewahren.

[2] Diese Protokollbände können, soweit sie sich auf Beratungen in öffentlicher Sitzung beziehen, auf dem Sekretariat der Bundesversammlung eingesehen werden.

Art. 25

[1] Das Sekretariat der Bundesversammlung besorgt den Dienst für die Simultanübersetzung der Verhandlungen.

[2] Sämtliche deutschen Reden sind ins Französische und umgekehrt zu übersetzen; italienische Reden sind gleichzeitig ins Deutsche und Französische zu übersetzen.

[3] Bei geheimer Beratung (Art. 33) findet keine Simultanübersetzung statt.

IV. Sitzungen

Art. 26

[1] Sofern nichts anderes beschlossen wird, finden die Sitzungen des Rates an den fünf ersten Wochentagen statt.

[2] Für die erste Sitzung einer Session wird die Eröffnungsstunde im Einladungsschreiben festgesetzt. Im übrigen bestimmt der Rat den Beginn der Sitzungen.

[3] Mit Ausnahme des Montags finden die Sitzungen am Vormittag statt. Die wöchentliche Schlußsitzung kann auf den Donnerstagnachmittag vorverlegt werden. Im übrigen sollen Nachmittagssitzungen nur dann angesetzt werden, wenn die Geschäfte es verlangen.

Art. 27

Die Mitglieder sind verpflichtet, allen Sitzungen beizuwohnen. Im Falle der Verhinderung haben sie sich beim Präsidenten unter Angabe der Gründe zu entschuldigen. Die Namen der abwesenden Mitglieder werden im Protokoll aufgeführt.

[2] Der Rat kann auch andere Kommissionen für eine ganze Amtsperiode bestellen.

[3] Kein Mitglied des Rates darf einer Kommission ununterbrochen länger als vier Jahre angehören; diese Beschränkung gilt nicht für die Finanzkommission und die Zolltarif- und Handelsvertragskommission und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, deren Mitglieder während höchstens sechs Jahren amten können.

[4] Mitglieder, die aus einer ständigen Kommission ausgeschieden sind, sind während vier Jahren in die gleiche Kommission nicht wieder wählbar (Art. 54, Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes).

Art. 50

Ein Mitglied darf in der Regel gleichzeitig nicht mehr als zwei ständigen und zwei anderen Kommissionen angehören.

Art. 51

Die Kommissionssitzungen finden in der Regel im Parlamentsgebäude statt.

Art. 52

[1] Die Kommissionen bezeichnen mit Stimmenmehrheit den oder die Berichterstatter. In wichtigen Fällen erfolgt die Berichterstattung in zwei Sprachen, bei schriftlichen Berichten immer.

[2] Die Kommission kann ausnahmsweise auch einen Berichterstatter der Minderheit bezeichnen, der die gleichen Vorrechte wie die Berichterstatter der Mehrheit geniesst (Art. 58, Abs. 2, Art. 63, Abs. 3 und Art. 65).

[3] Sobald die Kommission zur Berichterstattung bereit ist, hat sie dem Präsidenten des Rates davon Kenntnis zu geben.

Art. 53

Die Kommissionen können zu ihren Beratungen Sekretäre, Protokollführer und Übersetzer beiziehen.

Art. 54

Der Kommissionspräsident stimmt bei der Abstimmung mit. Bei Stimmengleichheit hat er den Stichentscheid zu geben.

Art. 55

Der Ratspräsident wacht darüber, dass die Kommissionen ihre Arbeit tunlichst beschleunigen. Er ist befugt, vor Sessionsbeginn diejenigen Kommissionen zu bezeichnen, die ihren Bericht erstatten sollen.

Geschäftsreglement des Ständerates

(Vom 27. September 1962)

Erster Abschnitt

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Für die Einberufung des Ständerates zu den ordentlichen und ausserordentlichen Sessionen und für die Vertagung gelten die Bestimmungen der Artikel 1 bis 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Art. 2

Der Ständerat nimmt Kenntnis von den Mitteilungen der Kantone über die Wahlen in den Ständerat. Die neugewählten Mitglieder werden sodann durch Leistung des Eides oder des Gelübdes in Pflicht genommen.

Art. 3

Die vom Protokollführer zu verlesende Eidesformel lautet:

«Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.»

Art. 4

Die vom Protokollführer zu verlesende Gelübdeformel lautet:

«Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.»

Berichte und Anträge vorbereiten, so dass bei Beginn der ersten Sitzung genügend spruchreife Traktanden vorliegen.

Art. 18

Der Vizepräsident vertritt den Präsidenten, wenn dieser verhindert ist oder sich an der Beratung beteiligen will (Art. 55).

Art. 19

Wenn der Präsident und der Vizepräsident an der Geschäftsleitung verhindert sind, so amtet der abgetretene Präsident, allenfalls dessen Vorgänger, als stellvertretender Präsident.

Art. 20

Die Stimmenzähler ermitteln das Ergebnis jeder Abstimmung und Wahl. Der Präsident teilt es dem Rate mit.

Art. 21

Zwischen den Tagungen sorgt der Präsident für die Vertretung des Rates, und in dringlichen Fällen bestellt das Bureau Kommissionen zur Vorberatung von Geschäften.

Dritter Abschnitt

Kanzlei

Art. 22

Als Protokollführer amtet der Bundeskanzler oder einer der Vizekanzler. Ihm wird ein Übersetzer beigegeben, der vom Bundesrat bestellt wird.

Art. 23

Das Protokoll wird in deutscher und französischer Sprache abgefasst; es erwähnt die in der Sitzung behandelten Geschäfte, die Namen der Redner, die Anträge, das Ergebnis der Abstimmungen und Wahlen und die Mitteilungen des Präsidenten.

Art. 24

[1] Das Protokoll jeder Sitzung soll während des folgenden Tages im Sitzungssaale aufliegen. Einsprachen sind während der Dauer der Auflage anzubringen; bei Nichtberücksichtigung durch den Protokollführer entscheidet über die Einsprachen das Bureau unter Vorbehalt der Berufung an den Rat.

[2] Die Protokollberichtigungen können sich nur auf die Fassung, auf Irrtümer oder Auslassungen beziehen. Niemals darf unter dem Vorwand einer Protokollberichtigung eine Schlussnahme des Rates geändert werden.

[3] Nach Ablauf der Auflagefrist und Erledigung der Einsprachen wird das Protokoll vom Präsidenten und Protokollführer als genehmigt unterzeichnet.

Art. 25

Das Protokoll der letzten Sitzung jeder Session wird ohne vorgängige Auflage vom Präsidenten genehmigt.

Art. 26

Die Verlesung von Aktenstücken erfolgt durch den Protokollführer oder den Übersetzer. Die Berichte und Anträge der Kommissionen werden von den Berichterstattern vorgetragen.

Art. 27

Alle in einer der drei Amtssprachen gestellten Anträge werden dem Rate in deutscher und französischer Sprache mitgeteilt.

Art. 28

[1] Das Sekretariat der Bundesversammlung besorgt die Kanzleigeschäfte sowie den Dienst für die wörtliche Aufnahme der Verhandlungen beim Ständerat.

[2] Der Generalsekretär der Bundesversammlung untersteht diesbezüglich dem Präsidenten des Rates. Er sorgt fur die Bedienung des Rates und der Kommissionen durch die nötige Zahl von Weibeln.

Art. 29

[1] Das «Amtliche Bulletin der Bundesversammlung» (Art. 42 des Geschäftsverkehrsgesetzes) ist vom Sekretariat der Bundesversammlung unverzüglich in Druck zu geben. Die stilistischen Verbesserungen der Redner und Anstände über die Richtigkeit der Aufnahme (Art. 41 des Geschäftsverkehrsgesetzes) dürfen seine Drucklegung nicht verzögern.

[2] Wird der Antrag gestellt, Verhandlungen über Geschäfte in das Bulletin aufzunehmen, die nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, so ist über diesen Antrag in jedem Falle abzustimmen.

Art. 30

[1] Von den nicht im Druck erscheinenden Aufnahmen hat das Sekretariat der Bundesversammlung eine Reinschrift zu erstellen und diese bandweise aufzubewahren.

[2] Diese Protokollbände können, soweit sie sich auf Beratungen in öffentlicher Sitzung beziehen, auf dem Sekretariat der Bundesversammlung eingesehen werden.

Art. 48

Treten zwischen zwei Sessionen Mitglieder einer vom Rate gewählten Kommission aus und erweist sich der Zusammentritt dieser Kommission vor Beginn einer neuen Session als notwendig, so wird das Bureau die Ergänzung der Kommission und, sofern eines der austretenden Mitglieder Präsident der Kommission war, die Neubestellung des Präsidiums vornehmen.

Art. 49

Bei Abstimmungen stimmt der Präsident der Kommission mit. Bei Stimmengleichheit hat er den Stichentscheid zu geben.

Art. 50

Die Kommissionen können zu ihren Beratungen Sekretäre beiziehen, die gleichzeitig die Übersetzungen besorgen.

Art. 51

[1] Die Kommissionen bezeichnen den oder die Berichterstatter.

[2] Sobald die Kommission zur Berichterstattung bereit ist, hat sie dem Präsidenten des Rates hiervon Kenntnis zu geben.

[3] Die Kommissionsanträge sollen in der Regel vor der Verhandlung den Mitgliedern des Rates zugestellt werden.

Siebenter Abschnitt

Beratung

Art. 52

Die Mitglieder, die zu einem in Beratung liegenden Gegenstande sprechen wollen, haben sich beim Präsidenten nach Eröffnung der Beratung zu melden. Kein Mitglied darf sprechen, ohne das Wort erhalten zu haben.

Art. 53

Die Berichterstatter der Kommissionen erhalten zuerst das Wort, sodann die Mitglieder der Kommissionen, und hierauf wird die allgemeine Beratung eröffnet.

Art. 54

[1] Der Präsident erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldungen. Die Mitglieder des Bundesrates können das Wort jederzeit verlangen.

[2] Das Wort ist ausserhalb der Reihenfolge zu erteilen, wenn ein Mitglied des Rates die Beachtung des Reglements verlangt, einen Ordnungsantrag stellen

Auszug

7994

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz

(Vom 25. April 1960)

Herr Präsident!

Sehr geehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vorzulegen und diesen Entwurf mit folgender Botschaft zu erläutern:

A.

Geschichtlicher Überblick

Das erste Geschäftsverkehrsgesetz, das sich die eidgenössischen Räte nach der Schaffung des Bundesstaates gaben, datiert vom 22. Dezember 1849 (AS a. F. *I*, 279). Schon dieses Gesetz war in drei Abschnitte gegliedert: Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat und Ständerat – Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat – Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen. Es blieb bis zum Erlass des heute noch geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes vom 9. Oktober 1902 (BS *I*, 245) in Kraft.

Nachdem noch unter der Herrschaft des alten Geschäftsverkehrsgesetzes bereits 1891 in jedem Rat eine ständige Alkoholkommission und 1894 auch die gemeinsame Alkoholdelegation zur fortlaufenden Überprüfung des Geschäftsgebarens der Alkoholverwaltung geschaffen worden waren (von Salis, Bundesrecht, *I*, Nr. 179), stand bei der Neufassung des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1902 vor allem die Bestellung der parlamentarischen Finanzkommissionen und einer Finanzdelegation im Vordergrund, die eine gründliche Kontrolle des Finanzgebarens des Bundesrates und der Verwaltung durch die Bundesversamm-

selbst zu geben und darin auch das Nötige für das Verfahren vorzukehren, wird das neue Geschäftsverkehrsgesetz diese Vorschrift nicht mehr enthalten.

In Artikel 2, Absatz 3, der von der Einladung zur Bundesversammlung durch den Bundesrat handelt, wurde vollständigkeitshalber ein Vorbehalt angebracht, der auf diesen Artikel verweist und die Einladung zu einer Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung ausdrücklich dem Präsidenten der Vereinigten Bundesversammlung vorbehält.

In diesem Abschnitt möchten wir auch die Begnadigungskommission gesetzlich verankern (Art. 36). Zwar findet sich die gleiche Bestimmung schon im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Da aber die Kommission nicht von der Vereinigten Bundesversammlung bestellt wird, sondern neun Mitglieder vom Nationalrat und vier Mitglieder vom Ständerat selbständig gewählt und abgeordnet werden, dürfte der Platz für die gesetzliche Grundlage dieser Kommission hier im Geschäftsverkehrsgesetz sein, das die Pflichten der beiden Räte im Hinblick auf ihre gegenseitigen Aufgaben und auf das reibungslose Funktionieren der Bundesversammlung regelt. Das Reglement des Nationalrates (Art. 51) zählt denn unter den vom Rat zu wählenden ständigen Kommissionen auch die Begnadigungskommission auf (soweit es sich um die vom Nationalrat zu bestimmenden Mitglieder handelt). Die Bestimmungen über die Arbeitsweise und Aufgabe der Kommission hingegen sind durchaus zu Recht im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung untergebracht.

Artikel 92 der Bundesverfassung zählt neben den Wahlen und der Ausübung des Begnadigungsrechts als dritte Aufgabe der Vereinigten Bundesversammlung die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden auf. Es ist also auch hiefür gegebenenfalls eine Kommission einzusetzen, die den Streitfall zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung vorberät und Bericht erstattet. Artikel 37 sieht das gleiche Vertretungsverhältnis und für die Ernennung dieser Kommission das gleiche Verfahren wie bei der Begnadigungskommission vor.

Mit der Aufnahme der Artikel 36 und 37 in das Gesetz wird Artikel 29 des bisherigen Gesetzes überflüssig, der die vereinigten Bureaux der beiden Räte ermächtigte, «für dringliche oder weniger wichtige Traktanden der Vereinigten Bundesversammlung, insbesondere auch für die Begnadigungsgesuche, Kommissionen von sich aus zu ernennen». Mit unserem Vorschlag wird für die Ernennung der Mitglieder der Begnadigungskommission und der Kommissionen für Kompetenzstreitigkeiten der in jedem Rat übliche Weg gewählt und somit wieder eine Sonderbestimmung fallen gelassen.

IV. Sekretariat der Bundesversammlung

Beim Erlass des heutigen Geschäftsverkehrsgesetzes (1902) wurden die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung ausschliesslich von der Bundeskanzlei besorgt. Ein eigenes, ständiges Sekretariat bestand noch nicht. Erst in Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der

Bundeskanzlei (BS *1*, 337) sowie in Artikel 25 des Reglements für die Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920 (BS *1*, 339) wird das Sekretariat als eigener Dienstzweig aufgeführt. Auch das 1946 erlassene Geschäftsreglement des Nationalrates (Art. 19 und 27) erwähnt die Obliegenheiten des Sekretariates oder des Sekretärs der Bundesversammlung, während das aus dem gleichen Jahr stammende Reglement des Ständerates nach wie vor «die Bundeskanzlei» mit den Kanzleigeschäften des Rates betraut. Ein besonderes Reglement für die Obliegenheiten des Sekretärs der Bundesversammlung, obwohl gesetzlich vorgesehen und der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterstellt, wurde nie erlassen.

Da das Sekretariat die Geschäfte beider Räte besorgt und sich sein Aufgabenkreis durch die Praxis klar herausgebildet hat, dürfte es gegeben sein, die grundlegenden Bestimmungen über das Sekretariat der Bundesversammlung heute der Vollständigkeit halber in das Geschäftsverkehrsgesetz einzufügen (Art. 38; siehe Seite 1505 ff. hiernach).

In diesen Abschnitt sind auch die Bestimmungen über den stenographischen Dienst und das stenographische Protokoll einzureihen.

Die Artikel 39 und 40 geben im wesentlichen das wieder, was bis anhin in Artikel 17 vorgesehen war, wobei wir allerdings der bisherigen Entwicklung Rechnung tragen:

Wenn Artikel 17 bisher vorsah, dass «die Verhandlungen über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse» in beiden Räten stenographisch aufzunehmen seien, so ist die Praxis dazu übergegangen, sämtliche Verhandlungen zu stenographieren. Absatz 1 von Artikel 39 trägt dem Rechnung. Es werden aber auch Versuche mit Aufnahmegeräten durchgeführt; im Nationalrat steht ein solcher Apparat für die Aufnahme der italienisch gesprochenen Reden sogar schon im Betrieb. Auch wenn die mechanische Aufnahme nicht nur Vorteile bietet, so ist es doch möglich, dass man eines Tages aus Mangel an Stenographennachwuchs zu diesem Mittel Zuflucht nehmen muss. Der Wortlaut von Absatz 1 lässt jedenfalls beide Systeme zu.

Die Veröffentlichung der Verhandlungen im «Stenographischen Bulletin» soll nicht anders geregelt sein als bisher. Nachdem die Verhandlungen aber sowohl stenographisch als auch mechanisch aufgenommen werden, erweist sich eine Anpassung der offiziellen Bezeichnung «Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung» als zweckmässig. Wir schlagen die neue Bezeichnung «Amtliches Bulletin der Bundesversammlung» vor. Da im übrigen gemäss Artikel 34 inskünftig ebenfalls über die Beschlüsse der Bundesversammlung eine Schlussabstimmung vorzunehmen ist, sollen diese Beschlüsse auch in bezug auf die Veröffentlichung den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gleichgestellt und ins Amtliche Bulletin aufgenommen werden (Art. 40, Abs. 1). Im weiteren kann jeder Rat wie bisher auch die Veröffentlichung anderer Verhandlungen beschliessen. Neu wird vorgesehen, dass dieser Beschluss dem andern Rat zur Kenntnis gebracht werden soll, es sei denn, es handle sich um ein Geschäft, das ihn gar nicht betrifft (Art. 40, Abs. 2). Dadurch soll dieser darauf

aufmerksam gemacht werden und in Kenntnis des Beschlusses des andern Rates entscheiden können, ob er seine eigenen Verhandlungen zum gleichen Geschäft nicht auch ins Amtliche Bulletin aufnehmen will. Tatsächlich erhält die Öffentlichkeit ein unvollständiges Bild, wenn zu einem Geschäft nur die Verhandlungen des einen Rates gedruckt vorliegen. Wir möchten zwar nicht so weit gehen und vorschreiben, dass die Verhandlungen nur mit Zustimmung beider Räte ins Bulletin aufgenommen werden können. Die Kenntnisgabe eines solchen Beschlusses an den andern Rat wird aber doch dazu führen, dass die Beschlüsse der beiden Räte im allgemeinen übereinstimmen, sofern es sich um Geschäfte handelt, die in beiden Räten beraten wurden.

V. Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat

Die in Artikel 18 des bisherigen Gesetzes enthaltenen Bestimmungen über die Einberufung der Bundesversammlung sind als Artikel 2 in den Entwurf aufgenommen. Die Vorschrift, dass für die im Laufe der Session eingehenden Geschäfte ein Nachtrag zum Verzeichnis der bei der Bundesversammlung hängigen Traktanden herauszugeben sei, kann ohne Schaden gestrichen werden. Die Neueingänge finden sich in der «Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung», die das Sekretariat nach jeder Session veröffentlicht. Die letzte Bestimmung des bisherigen Artikels 18 sowie die Vorschrift des bisherigen Artikels 19 finden sich in Artikel 41 unseres Entwurfes vereinigt. Nachdem jedoch heute in der Regel die Geschäfte vor Sessionsbeginn durch die Kommissionen vorberaten werden, genügt die Vorschrift nicht mehr, die Botschaften seien den Mitgliedern der Räte acht Tage vor dem Beginn der Session zuzustellen. Die Botschaften und Berichte des Bundesrates sollen ihnen in Zukunft spätestens zehn Tage vor der Sitzung der Kommission, welche das Geschäft zuerst in Beratung zieht, zugestellt werden (Abs. 1). Vorbehalten bleibt die Regelung des Artikels 45, Absatz 3 über den Versand von Geschäftsbericht, Voranschlag und Staatsrechnung.

Für den übrigen Aktenverkehr mit der Bundesversammlung und ihren Kommissionen wird weiterhin ein besonderes, von der Bundesversammlung zu genehmigendes Reglement vorgesehen, das bereits besteht (BS *1*, 344) und das sich auch im Handbuch der Bundesversammlung findet (Seite 238). Es wird dem neuen Gesetz anzupassen sein (Abs. 2).

Artikel 42 enthält eine allgemeine Bestimmung über das Verhältnis zwischen Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen. Absatz 1 fand sich bisher in Artikel 20 des Gesetzes; Absatz 2 verankert gesetzlich ein Recht, das die Kommissionen bis anhin in der Praxis schon immer ausgeübt haben. Wir werden diese Bestimmung im Abschnitt E dieser Botschaft (Seite 1508 hiernach) nochmals erwähnen.

Die Artikel 43 und 44 werden in einem eigenen Kapitel dieser Botschaft (Seite 1496 ff. und 1503 hiernach) erläutert.

(Entwurf)

Bundesgesetz

über

den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1960,

beschliesst:

I. Zusammentritt und Vertagung

Art. 1

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich in der Regel zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung je am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem Eidgenössischen Bettag.

[2] Sie werden ausserordentlich einberufen, wenn der Bundesrat es beschliesst oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 2

[1] Die Einladung zu jeder ordentlichen und ausserordentlichen Session erfolgt durch den Bundesrat. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 13bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

[2] Das Einladungsschreiben hat die von den Präsidenten beider Räte für die erste Sitzung festgelegte Tagesordnung anzugeben. Ferner sind ihm ein Verzeichnis der bei der Bundesversammlung hängigen Geschäfte mit den nötigen Angaben über den Stand der Beratung sowie Verzeichnisse der in der Session zu behandelnden Vorlagen, Motionen, Postulate und Interpellationen beizulegen.

[3] Vorbehalten bleibt die Einladung zu einer Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 35).

[2] Eine Schlussabstimmung findet auch bei Beschlüssen der Bundesversammlung statt.

[3] Wird die Vorlage dabei von einem oder von beiden Räten verworfen, so gilt sie als nicht zustandegekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen.

III. Vereinigte Bundesversammlung

Art. 35

[1] Haben sich die beiden Räte zu gemeinsamer Verhandlung zu vereinigen (Art. 92 der Bundesverfassung), so werden sie hiezu vom Präsidenten des Nationalrates oder, wenn dieser verhindert ist, vom Präsidenten des Ständerates schriftlich eingeladen.

[2] Der Präsident des Nationalrates oder, wenn dieser verhindert ist, der Präsident des Ständerates leitet die Verhandlungen.

[3] Die Vereinigte Bundesversammlung gibt sich selbst ihr Reglement.

Art. 36

Für die Prüfung der Begnadigungsgesuche zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung wird für die Dauer einer Legislaturperiode eine Begnadigungskommission bestellt, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und vier Mitgliedern des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert.

Art. 37

Für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten wird von Fall zu Fall eine Kommission ernannt. Es gilt das nämliche Vertretungsverhältnis wie für die Begnadigungskommission.

IV. Sekretariat der Bundesversammlung

Art. 38

[1] Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung, das ein Dienstzweig der Bundeskanzlei ist (Art. 105 der Bundesverfassung) und unter der Leitung des Sekretärs der Bundesversammlung steht.

[2] Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.

Art. 39

[1] Die Verhandlungen in beiden Räten werden wörtlich aufgenommen.

[2] Die Aufnahme ist jedem Redner zu stilistischen Verbesserungen, die jedoch den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, vorzulegen.

[3] Anstände über die Richtigkeit der Aufnahme entscheidet das Bureau des Rates.

Art. 40

[1] Die Verhandlungen über die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehenden Vorlagen sowie über Beschlüsse der Bundesversammlung werden im «Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung» veröffentlicht.

[2] Jeder Rat kann auch die Veröffentlichung anderer Verhandlungen beschliessen. Er hat dem andern Rat von diesem Beschluss Kenntnis zu geben, es sei denn, es handle sich um Geschäfte, die ihn nicht betreffen.

V. Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat

Art. 41

[1] Die Botschaften und Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung sind dem Sekretariat der Bundesversammlung so zeitig zuzustellen, dass sie an die Mitglieder der Räte spätestens zehn Tage vor der Sitzung der Kommission, welche das Geschäft zuerst in Beratung zieht, versandt werden können. Vorbehalten bleibt Artikel 45, Absatz 3.

[2] Im übrigen wird der Aktenverkehr zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung und ihren Kommissionen durch ein besonderes Reglement des Bundesrates geordnet, das der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterliegt.

Art. 42

[1] Sämtliche Kommissionen beider Räte sind befugt, Mitglieder des Bundesrates zur Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen vorzuladen.

[2] Sie können vom Bundesrat ferner Ergänzungsbotschaften und -berichte zu Vorlagen verlangen, mit deren Prüfung sie beauftragt sind.

Art. 43

[1] Die Kommissionen zur Vorberatung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind verpflichtet, die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes ausdrücklich zu prüfen und ihre Auffassung durch eine besondere Abstimmung festzustellen.

[2] Über die Diskussion und das Ergebnis der Abstimmung im Schosse der Kommission ist dem Rate in jedem Fall Bericht zu erstatten.

Art. 44

[1] Überdies wird zur Begutachtung verfassungsrechtlicher Fragen, die sich anlässlich der Behandlung eines Geschäftes der Bundesversammlung stellen, für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Delegation bestellt, in die jeder der beiden Räte aus seiner Mitte vier Mitglieder wählt und die sich selbst konstituiert.

kel 31, modifiziert durch die Anträge von Herrn Maspoli, ist angenommen.

Angenommen – Adopté

5. Abstimmungen
Art. 32 und 33
Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

5. Votations
Art. 32 et 33
Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 34
Antrag der Kommission
Abs. 1

Haben beide Räte eine Vorlage über eine Verfassungsbestimmung, ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss durchberaten und den allenfalls von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen, so wird über die Vorlage in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen.

Abs. 2

Streichen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 34
Proposition de la commission
Al. 1

Lorsqu'un projet relatif à une disposition constitutionnelle, à une loi ou à un arrêté de portée générale a été entièrement discuté par les deux conseils et que le texte que pourrait avoir établi la commission de rédaction a été approuvé, un vote final doit intervenir dans chaque conseil.

Al. 2

Biffer.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

III. Vereinigte Bundesversammlung
Art. 35 bis 37
Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

III. L'Assemblée fédérale (chambres réunies)
Art. 35 à 37
Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

IV. Sekretariat der Bundesversammlung
Art. 38 bis 40
Antrag der Kommission
Art. 38, Abs. 1

Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt innerhalb der Bundeskanzlei das Sekretariat der Bundesversammlung, das unter der Leitung des Sekretärs der Bundesversammlung steht.

Abs. 2

Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten beider Räte.

Art. 39

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 40, Abs. 1

Die Verhandlungen über Verfassungsbestimmungen, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse werden im „Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung" veröffentlicht.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Huber
Art. 38, Abs. 1

...Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung steht.

Abs. 2

Im Einzelfall erhält der Generalsekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.

IV. Secrétariat de l'Assemblée fédérale
Art. 38 à 40
Proposition de la commission
Art. 38, al. 1

Les affaires de chancellerie des deux chambres et de l'Assemblée fédérale (chambres réunies) sont assurées, au sein de la Chancellerie fédérale, par le secrétariat de l'Assemblée fédérale qui est placé sous la direction du secrétaire de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire de l'Assemblée fédérale est subordonné aux présidents des deux conseils.

Art. 39

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 40, al. 1

Les débats sur des dispositions constitutionnelles, des lois et des arrêtés de portée générale sont publiés dans le *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.*

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition Huber
Art. 38, al. 1

... direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale...

Bratschi, Berichterstatter: Wenn Sie einverstanden sind, spreche ich zu den Artikeln 38–40, das heisst zum ganzen Abschnitt IV, Sekretariat der Bundesversammlung.

Die Kommission hat die Frage der Stellung des Sekretariates der Bundesversammlung vom Standpunkt der möglichsten Unabhängigkeit der eidgenössischen Räte sehr eingehend geprüft. Um diese Unabhängigkeit zu unterstreichen, wurde der Antrag gestellt, den Sekretär durch die Bundesversammlung wählen zu lassen und ausschliesslich dem Präsidenten der beiden Räte zu unterstellen. Der Sekretär hätte dadurch den Charakter einer Magistratsperson erhalten.

Eine solche Lösung wäre aber mit den Bestimmungen des Artikels 105 der Bundesverfassung nicht vereinbar. Nach dem Absatz 1 dieses Artikels besorgt der Bundeskanzler die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung. Es musste daher ein anderer Weg gesucht werden, und zwar so, dass schon im Absatz 1 des Artikels die besondere Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung innerhalb der Bundeskanzlei hervorgehoben wird. Gemäss Absatz 2 erhält der Sekretär von den beiden Ratspräsidenten nicht nur Weisungen im Einzelfall – wie der Entwurf des Bundesrates vorsieht –, sondern er wird den beiden Präsidenten unterstellt. Dagegen wird er auch weiterhin vom Bundesrat gewählt und bleibt damit Bundesbeamter im Sinne des Beamtengesetzes.

Der Sekretär der Bundesversammlung kommt in steigendem Masse mit den entsprechenden Amtsinhabern ausländischer Parlamente in Kontakt, die im wesentlichen die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben wie unser Sekretär, denen aber im allgemeinen eine ganz andere Stellung eingeräumt wird. Sie sind im allgemeinen auch mit andern Titeln ausgestattet. Die Geschäftsprüfungskommission unseres Rates hat sich daher in anderem Zusammenhang, aber nicht zuletzt im Blick auf die internationalen Beziehungen, wie sie zum Beispiel in der Interparlamentarischen Konferenz gepflegt werden, mit der Sache befasst. Sie hat dabei auch die Frage geprüft, ob nicht eine ähnliche Anlehnung an die Verhältnisse anderer Parlamente zweckmässig wäre, wie zum Beispiel die Anpassung im diplomatischen Dienst erfolgt ist. Nicht dass unser Sekretär zum Botschafter ernannt werden sollte, aber der Titel „Generalsekretär" wurde bei den bestehenden Verhältnissen von der Geschäftsprüfungskommission als angemessen betrachtet.

In unserer Kommission wurde über die Sache wohl auch gesprochen. Ein entsprechender Antrag wurde indessen nicht gestellt. Es darf aber angenommen werden, dass ein solcher Antrag auf guten Boden gefallen wäre. Jedenfalls stehen einer solchen Änderung keine Hindernisse rechtlicher Natur im Wege. Sachlich halte ich sie als begründet. Der Antrag ist nun eingereicht vom Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission, die sich mit dieser Sache befasst hat. Was mich anbetrifft, so könnte ich diesem Antrag sehr wohl zustimmen.

M. **Guinand,** rapporteur: Les articles 38 à 40 traitent du secrétaire de l'Assemblée fédérale. Le désir unanime de notre commission, et de vous tous probablement, était de faire du secrétaire de l'Assemblée fédérale une personnalité indépendante de l'exécutif et subordonnée aux conseils formant l'Assemblée fédérale et non pas au Conseil fédéral. Comme l'article 105 de la Constitution prévoit que le secrétaire de l'Assemblée fédérale est un fonctionnaire de la Chancellerie fédérale, nous avons dû adapter notre texte à cette exigence. Cependant, si vous adoptez notre proposition, le secrétaire de l'Assemblée fédérale devra être subordonné désormais aux présidents des deux conseils, c'est-à-dire du Conseil national et du Conseil des Etats et non plus au Conseil fédéral ou au Chancelier de la Confédération.

C'est dans ce sens que nous avons modifié l'alinéa 2 de l'article 38. Disons à ce propos que les secrétaires de l'Assemblée fédérale ont toujours été si excellents que cette promotion vient à son heure. Faut-il leur donner le titre de général, comme le propose M. Huber ? C'est une question d'appréciation personnelle. M. Huber nous dira les raisons pour lesquelles il propose d'ajouter ce qualificatif au titre de secrétaire.

A l'article 40, il s'agit d'une simple modification rédactionnelle que nous vous prions d'adopter.

Huber: Wie Ihnen der Herr Kommissionspräsident bereits angekündet und zum Teil begründet hat, werde ich Ihnen als Präsident der Geschäftsprüfungskommission den Antrag begründen, unserm Sekretär der Bundesversammlung den Titel eines Generalsekretärs zu verleihen. Herr Tenchio hat bei Behandlung des Geschäftsberichtes ja schon davon gesprochen, und ich kann Ihnen bestätigen, dass in den Beratungen der Geschäftsprüfungskommission dieser Antrag unbestritten geblieben ist. Immerhin hat man über das Pro und Kontra durchaus sachlich gesprochen, und ich möchte das auch hier tun.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass in verschiedenen Departementen Generalsekretariate bestehen, dort aber die betreffenden Generalsekretäre eben entsprechenden anderen Sekretären übergeordnet sind, und es ist die Frage gestellt worden, ob etwa die Promotion unseres Herrn Sekretärs zum Generalsekretär dazu führen müsste, dass dann eine Anzahl von Untersekretären angestellt würde. Ich möchte betonen, dass das nicht die Meinung der Geschäftsprüfungskommission und nicht der Sinn des Antrages ist, und ich weiss, dass Herr Sekretär Dr. Brühwiler selbst es vorzieht, mit einer guten kleinen Equipe zu arbeiten, als eventuell mit einer mittelmässigen grösseren Equipe von Mitarbeitern. Ich habe darum auch nicht etwa Antrag gestellt, das Sekretariat zu einem Generalsekretariat zu promovieren, sondern es soll beim Titel „Sekretariat der Bundesversammlung" bleiben; der Titel „Generalsekretär" soll eigentlich nur *ad personam* des Amtsinhabers zugebilligt werden.

Die Gründe für diese Titeländerung sind Ihnen vom Herrn Referenten bereits angetönt worden. Sie liegen vor allem im Verhältnis zum Ausland. Der Sekretär der Bundesversammlung hat mit unsern Vertretern in Strassburg, bei der EFTA, auch bei

den Tagungen der Interparlamentarischen Union, dauernd mitzuarbeiten, und ich betone: er leistet an allen diesen Orten ebenfalls fruchtbare Arbeit; es hat sich dabei aber immer wieder gezeigt, dass er in eine etwas schiefe Stellung kommt, wenn er mit den entsprechenden Kollegen ausländischer Parlamente zusammenkommt, die ihm dann allesamt als „Generale" überlegen sind. Wir haben ja eine gewisse Parallele zu dem Verhältnis, das sich unmittelbar nach dem Krieg in Berlin ergeben hat, wo unsere militärischen Vertreter, wenn sie nur Majore waren, den Besetzungsgeneralen und -obersten unterlegen waren und gemäss Etikette zuunterst am Tisch rangieren mussten, so dass man sich mit einer Phantasieuniform beholfen hat, wie Sie wahrscheinlich noch wissen. Sie wissen auch, dass man sogenannte Korea-Obersten kreieren musste, um hier eine gewisse Äquivalenz der Ränge herbeizuführen. Ich bin im allgemeinen gegen eine Titelinflation. Aber im vorliegenden Falle glaube ich, ohne die Sache überwerten zu wollen, dass Bedenken gegen eine derartige Promotion nicht bestehen, sondern im Gegenteil alle Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere auch die persönlichen. Ich möchte geradezu so weit gehen, Herrn Dr. Brühwiler den Titel des Generalsekretärs *honoris causa* zuzubilligen.

Bundesrat **von Moos:** Der Antrag, den Ihnen Herr Nationalrat Huber unterbreitet, enthält meines Erachtens zwei verschiedene Elemente. Das eine Element ist dasjenige der Bezeichnung. Er schlägt vor, den Sekretär der Bundesversammlung zum Generalsekretär zu befördern. Das andere Element findet sich in Absatz 2 des Antrages von Herrn Nationalrat Dr. Huber, wo er im Grunde genommen die Fassung des Bundesrates wieder aufnimmt. Ich sehe mich veranlasst, zu beiden Punkten etwas beizufügen und möchte Ihnen gleich sagen, dass ich Herrn Nationalrat Dr. Huber zustimme, wenn er in Absatz 2 den Wortlaut, wie ihn der Bundesrat vorgeschlagen hat, wieder herstellen will. Was Absatz 1 betrifft, kann ich der Fassung, wie sie die Kommission vorschlägt, ohne weiteres beistimmen.

Bei Absatz 2 wird man sich über die Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung in der Bundeshierarchie Rechenschaft geben müssen. Die Besorgung der Sekretariatsgeschäfte der Bundesversammlung ist gemäss Artikel 105 der Bundesverfassung der Bundeskanzlei übertragen. Ich habe zu diesem Punkte Burckhardt konsultiert, was Sie vielleicht auch getan haben werden. Er führt darüber aus: „Indem die Bundeskanzlei durch die Bundesverfassung berufen ist, sowohl die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung als des Bundesrates zu besorgen, steht sie zu beiden Behörden in einem Subordinationsverhältnis." Absatz 3, nämlich Absatz 3 von Artikel 105 der Bundesverfassung, „charakterisiert dieses Doppelverhältnis dadurch, dass er erklärt, die Bundeskanzlei stehe unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates. Dieser Ausdruck ist dahin auszulegen, dass die Bundeskanzlei in der Besorgung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung der Aufsicht der beiden Räte unterstellt ist, in der Besorgung der Kanzleigeschäfte des Bundesrates und in Ausführung anderer Verwaltungsgeschäfte der Aufsicht des Bundesrates." Die Kommission hatte nun das Bedürfnis, die Stellung des Sekretärs der Bundesversammlung zu verstärken. Das ist verständlich. Es liegt auch in der Linie, die sich gezeigt hat in der Entwicklung dieser Position in der Bundesversammlung überhaupt. Früher oblag die Besorgung der Geschäfte der Bundesversammlung der Bundeskanzlei beziehungsweise einfach dem Bundeskanzler. Durch das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei, dessen Artikel 6 lautet: „Dem Bundeskanzler ist für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär zugeteilt. Er leitet und besorgt die Geschäfte unter der Aufsicht des Bundeskanzlers. Er wird durch das nötige Hilfspersonal unterstützt. Der Bundesrat erlässt über dessen Dienst ein besonderes Reglement, das der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte unterliegt", durch dieses Bundesgesetz und durch diese Bestimmung wurde die Stellung eines Sekretärs der Bundesversammlung eigentlich kreiert. Wenn Sie die Praxis ins Auge fassen, so sehen Sie, dass im Ständerat die Obliegenheiten geteilt sind. Einen Teil besorgt der Herr Vizekanzler, einen anderen – natürlich sehr wesentlichen Teil – der Sekretär der Bundesversammlung. Im Nationalrat ist es in wesentlicherem Masse der letztere, der die Geschäfte der Bundesversammlung besorgt. Im Geschäftsreglement des Ständerates steht überhaupt nichts vom Sekretär der Bundesversammlung, sondern dort ist es nach wie vor die Bundeskanzlei, die die Sekretariatsgeschäfte des Ständerates besorgen würde.

Der Bundesrat ist nun in der Ihnen unterbreiteten Vorlage einen Schritt weitergegangen, und zwar hat er einen Schritt getan in der Richtung, die von Ihrer Kommission offenbar als glücklich erachtet wird. Er nimmt in den Entwurf einen eigenen Abschnitt auf: Sekretariat der Bundesversammlung. Ich gehe noch weiter und wende mich auch nicht dagegen, dass in Absatz 1 Ihre Kommission die Streichung des Zwischensatzes vorschlägt, dass das Sekretariat der Bundesversammlung einen Dienstzweig der Bundeskanzlei darstelle, obwohl sich das aus Artikel 105 der Bundesverfassung ergibt. Dagegen geht Absatz 2 in der Fassung Ihrer Kommission offensichtlich zu weit. In ihr schlägt meines Erachtens das Pendel wieder eher zu weit nach der anderen Richtung aus, über den Verfassungsrahmen hinaus, den ich Ihnen hier doch nochmals in Erinnerung bringen möchte, wo es heisst: „Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten der beiden Räte". Untersteht er damit nicht mehr im ordentlichen Beamtenverhältnis dem Bundesrate? Der Sekretär der Bundesversammlung, auch wenn er Generalsekretär wird, ist ein Beamter. Das hat auch der Herr Kommissionspräsident soeben bestätigt, und ich bin völlig beruhigt, dass er seine Pflichten in jeder Beziehung und zu jeder Zeit vortrefflich erfüllen wird. Aber jeder Beamte untersteht auch dem Beamtengesetz und damit auch der allgemeinen Aufsicht über die Verwaltung und der Disziplinargewalt, die vom Bundesrat ausgeübt wird. Es ist also nicht eine einseitige Unterstellung unter die Präsidenten der beiden Räte denkbar, sondern die Unterstellung im Beamtenverhältnis, auch im Rahmen der allgemeinen Verwaltung, unter den Bundesrat bleibt weiterhin be-

stehen. Das geht nun aus der Fassung Ihrer Kommission meines Erachtens nicht mehr hervor. Hier wird nun der Sekretär der Bundesversammlung einseitig und ausschliesslich der Aufsicht der Präsidenten der beiden Räte unterstellt und damit – so müsste man annehmen – der ordentlichen Aufsicht des Bundesrates entzogen. Ich glaube, das ist der Punkt, wo wir uns doch wieder an den Artikel 105 der Bundesverfassung erinnern müssen. Wir müssten also diesen Verfassungsartikel zunächst abändern, wenn wir so weit gehen wollten. Daher bei Absatz 2 mein Antrag, die Vorlage gemäss Entwurf des Bundesrates gutzuheissen.

Es kommt der zweite Punkt, der im Antrag von Herrn Nationalrat Huber zum Ausdruck kommt. Es ist sehr erfreulich, es ist ein Zeichen verdienter Anerkennung, der sich der Bundesrat und dessen hier anwesender Sprecher gerne anschliesst, wie die Stellung und die Arbeit des heutigen Herrn Sekretärs der Bundesversammlung seitens des Parlamentes gewürdigt wird. Intern würde sich allerdings mit der Beförderung vom Sekretär zum Generalsekretär gar nichts ändern. Ob heute der Zeitpunkt gekommen ist, sozusagen aus Gründen der Aussenpolitik, wie wir gehört haben, im Zeichen der interparlamentarischen Union und der konsultativen Teilnahme einer schweizerischen Beobachtergruppe an gewissen Arbeiten des Europarates in Strassburg, eine Umbenennung vorzunehmen, das zu beurteilen fällt mir schwer. Ich habe nun gehört, dass die Geschäftsprüfungskommission bei der Behandlung des Geschäftsberichtes dieses Anliegen bereits vorgetragen und dass Herr Bundespräsident Wahlen sich bereit erklärt hat, die Frage zu wohlwollender Prüfung entgegenzunehmen. Ich hatte noch nicht Gelegenheit, das Ergebnis dieser Prüfung kennenzulernen oder auch nur an einer solchen Prüfung teilzunehmen und bin daher auch nicht in der Lage, Ihnen den Standpunkt des Bundesrates hier bereits bekanntzugeben. Ich bin in diesem Punkte etwas skeptisch, ob es richtig ist, bevor eine solche Prüfung erfolgt ist, bereits im Gesetz hier die Weichen zu stellen, also bevor das Problem in seinem ganzen Zusammenhang und nach seinen verschiedenen Aspekten untersucht worden ist. Den Entscheid über diese Frage, die nicht von lebenswichtiger Bedeutung für das Gesetz sein dürfte, möchte ich Ihnen überlassen.

Huber: Ich muss zuerst ein Versehen richtigstellen, das technischer Natur ist. Ich habe meinen Antrag beim Sekretariat dahin eingereicht, dass im Artikel 38 anstelle von Sekretär „Generalsekretär" geschrieben werde. Es ist nun dort versehentlich der Text des Bundesrates statt der Kommission abgeändert worden. Ich stimme persönlich der Fassung der Kommission zu und empfehle Ihnen, das ebenfalls zu tun. Ich möchte dazu, ohne dem Referenten vorzugreifen, bemerken, dass meines Erachtens kein Widerspruch entsteht, wenn die Kommissionsfassung gewählt wird. Der Generalsekretär wird Beamter bleiben. Er untersteht disziplinarisch dem Bundesrat, beamtenrechtlich steht er einem andern Beamten gleich; aber die Weisungen hat er von den Präsidenten der beiden Räte entgegenzunehmen. Ich glaube, dass hier gar keine Schwierigkeiten praktischer Natur entstehen sollten. Was die zuletzt von Herrn Bundesrat von Moos erwähnte Frage betrifft, so möchte ich die Meinung vertreten, dass wir ohne weiteres heute beschliessen können, den Titel „Generalsekretär" einzuführen, ohne damit dem Bundesrat vorzugreifen. Der Bundesrat hat dann, wenn er wirklich noch Bedenken empfinden sollte – die ich zwar nicht voraussehen kann –, immer noch die Möglichkeit, im Ständerat eventuell diese Bedenken anzumelden. Es würde sich nicht rechtfertigen, wegen einer solchen Frage die Behandlung des Gesetzes auszusetzen, sondern wir können heute dieses Gesetz als Ganzes weiter behandeln und den Beschluss unbedenklich fassen.

Conzett: Ich möchte Ihnen beantragen, dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Die heutige Situation ist sicher irgendwie unbefriedigend. Das zeigt sich auch ganz aus der Entwicklung heraus, die sich bis heute ergeben hat. Wenn noch 1874, wie es Herr Bundesrat von Moos gesagt hat, die Geschäfte durch die Bundeskanzlei einfach erledigt werden konnten, so waren damals auch die Geschäfte des Parlamentes noch in einem sehr bescheidenen Rahmen. Die Arbeiten wuchsen, und deshalb hat man auch 1919 den Beschluss gefasst, ein eigenes Sekretariat für die Bundesversammlung zu schaffen. In der Zwischenzeit sind aber die Arbeiten noch ganz wesentlich mehr gewachsen. Sie wissen selber aus Ihren eigenen Erfahrungen, dass es zwischen dem Parlament und der Verwaltung hie und da zu Meinungsverschiedenheiten kommen kann. Wenn Sie den Sekretär der Bundesversammlung in jeder Beziehung der Verwaltung unterstellen, kommt er irgendwie als Helfer der Bundesversammlung in einen Interessenkonflikt. Auf der einen Seite soll er die Aufgaben für die Bundesversammlung lösen, anderseits untersteht er in bezug auf die Befehlsgewalt der Verwaltung. Aus diesem Grunde hat die Kommission diese Verselbständigung noch mehr betonen wollen, und wir sind wegen den rechtlichen Fragen des Artikels 105 der Bundesverfassung in Schwierigkeiten geraten. Die Stellung, die unser Sekretär hier in unserem schweizerischen Parlament hat, ist aber auch einzigartig in der ganzen Welt. In allen Parlamenten der Welt untersteht der Sekretär des Parlamentes direkt dem Parlament, wird von der Kommission des Parlamentes gewählt und wird auch vom Parlament bezahlt, mit einer einzigen Ausnahme, das ist England. Aber dort wird der Sekretär auch nicht von der Verwaltung gewählt, sondern dort wird er von der Krone zur Verfügung gestellt, was wieder etwas anderes ist. Wenn wir ihn nun für seine Tätigkeit den Präsidenten unterstellen, so geben wir ihm eine gewisse Selbständigkeit, die absolut notwendig ist. Von den rechtlichen Schwierigkeiten bin ich nicht überzeugt. Wir haben deshalb im Absatz 1 das ganze Sekretariat als einen Dienstzweig der Bundeskanzlei belassen, die Wahl erfolgt durch den Bundesrat, die Besoldung auch durch die Verwaltung. Damit ist das Beamtenstatut sichergestellt, und für die Arbeit untersteht der Sekretär nun den beiden Ratspräsidenten, und er hat die Arbeit im Interesse des Rates zu tun.

Ich möchte Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

Bratschi, Berichterstatter: Der Frage der Bezeichnung kommt, wie das Herr Huber richtig gesagt hat, keine entscheidende Bedeutung zu. Aber ich halte es für richtig, dass bei den bestehenden internationalen Beziehungen der Sekretär des schweizerischen Parlaments ungefähr gleich bezeichnet wird wie die Sekretäre anderer Parlamente. Angesichts der Bedeutung, die die Stelle hat, erachte ich diese Änderung als zweckmässig. Im Jahre 1874 war die Situation natürlich anders. Damals gab es überhaupt keinen Sekretär der Bundesversammlung. Damals bat der Kanzler diese Funktion selbst ausüben können. Er hat diese Geschäfte damals noch neben all seinen andern Geschäften besorgen können. Aber längst ist das nicht mehr möglich. Die Bundeskanzlei ist grösser geworden, man merkt das schon am Papierverbrauch. Der Kanzler hat zahlreiche andere Aufgaben, die er früher nicht hatte. Unsere Geschäfte sind viel wichtiger und grösser geworden als sie damals waren. Soviel ich weiss, gibt es seit etwa 40 Jahren einen Sekretär der Bundesversammlung. Ich bin fast so lange im Rat. Als ich in den Rat eintrat, war ein Sekretär, ich glaube es war der erste, der als solcher ernannt wurde, im Nebenamt tätig. Das war der hochgebildete, ausgezeichnete Journalist Dr. Franz von Ernst. Erst später, mit dem Wachsen der Geschäfte, wurde dann das Amt des Sekretärs vollauf ausgestaltet. Ich glaube, das sei durchaus in Ordnung und liegt in der Richtung der Entwicklung. Auch die Bundesverwaltung hat gewaltig zugenommen. Man stelle sich die Bundesverwaltung vom Jahre 1874 und die von heute vor! Die Situation ist vollständig verändert. Ich glaube mit meinen beiden Herren Vorrednern, dass diese Lösung, die von der Kommission vorgeschlagen wird, doch richtig sei. Ich glaube auch nicht, dass es Schwierigkeiten geben könne zwischen Bundesrat und Ratspräsidenten.

Die rechtliche Stellung des Sekretärs war für uns in der Kommission klar. Er bleibt Bundesbeamter; er ist vom Bundesrat gewählt. Eine Wahl durch das Parlament wäre ohne Änderung der Verfassung nicht möglich. Die Kommission stellt daher auch keinen entsprechenden Antrag.

Die Krone kann ihn in der Schweiz nicht ernennen; das ist nicht möglich. Es wäre besonders reizvoll, wenn der Junggeselle von einer Königin ernannt werden könnte! (Heiterkeit.) Das ist also nicht möglich, und wir müssen uns damit begnügen, dass der Bundesrat ihn weiterhin wählt, aber dass er die Weisungen von den beiden Räten erhält. Ich glaube, das sei die Lösung, die wir annehmen könnten.

M. **Guinand,** rapporteur: Je désire simplement préciser les intentions de la commission. Comme l'ont dit mes prédécesseurs à la tribune et notamment le président de la commission, nous ne pouvons pas séparer le secrétaire de l'Assemblée fédérale de la Chancellerie fédérale, puisque cette liaison est prévue dans la Constitution, mais nous pouvons lui créer une situation indépendante.

Le titre de secrétaire général que propose M. Huber est d'autant plus justifié que le secrétaire du Parlement déploie l'activité d'un secrétaire général. Il n'est pas un simple secrétaire, c'est lui qui rédige les textes des dépliants et son travail est au premier chef d'ordre intellectuel et un travail de direction. En outre, il fonctionne auprès des deux conseils et sa fonction est donc bien celle d'un secrétaire général.

La position spéciale du secrétaire des chambres, à propos de laquelle le Conseil fédéral fait preuve d'une certaine réticence, existe déjà pour le secrétaire de la commission des finances. Ce dernier est prêté par le Département des finances, mais il fonctionne sous la direction de la délégation des finances et du président des commissions des finances des deux chambres. Nous n'innovons donc en rien.

Le secrétaire de l'Assemblée fédérale sera administrativement un fonctionnaire. Il sera naturellement soumis au Conseil fédéral pour toutes les questions purement administratives, mais pour son travail il aura une indépendance complète et dépendra du président de l'Assemblée fédérale et des présidents des deux chambres.

Il me paraît que la situation est tout à fait claire et que nous pouvons voter sans aucune arrière-pensée le texte proposé par la commission.

Präsident: Ich schlage vor, zuerst Artikel 38 zu bereinigen und nachher über den Antrag von Herrn Huber abzustimmen.

Absatz 1 von Artikel 38 ist unbestritten.

Bei Absatz 2 stehen sich die Auffassung des Bundesrates und jene der Kommission gegenüber. Der Text des Bundesrates lautet: „Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten." Der Text der Kommission lautet: „Der Sekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten beider Räte." Wir stimmen über diese beiden Anträge ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	10 Stimmen

Präsident: Nun stimmen wir ab über den Antrag Huber. Sein Vorschlag geht dahin, den Titel des „Sekretärs der Bundesversammlung" in den Titel „Generalsekretär der Bundesversammlung" umzuwandeln.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Huber	86 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

Präsident: Ich benütze die Gelegenheit, um unserem Generalsekretär der Bundesversammlung die herzlichsten Wünsche zu seiner Ernennung auszusprechen.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

expédiées, au sein de la chancellerie fédérale, par le secrétariat de l'Assemblée fédérale, qui est placé sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Al. 2

Le secrétaire général est subordonné à cet égard aux présidents des deux conseils.

Lusser, Berichterstatter: Abschnitt IV handelt vom Sekretariat der Bundesversammlung. Mit der Aufnahme eines eigenen Kapitels „Sekretariat der Bundesversammlung" soll zum Ausdruck kommen, dass die eidgenössischen Räte über ihre eigene Verwaltung verfügen. Es wird hier alles zusammengefasst, was das Sekretariat der Bundesversammlung betrifft. Dabei enthalten die Artikel 39 und 40 keine wesentlichen Neuerungen, sondern sind im grossen ganzen aus dem bisherigen Geschäftsverkehrsgesetz übernommen worden. Hingegen enthält Artikel 38, wie er vom Nationalrat angenommen und von unserer Kommission nur leicht abgeändert wurde, zwei Neuerungen: Erstens soll der Leiter des Sekretariates der Bundesversammlung inskünftig den Titel „Generalsekretär" führen, und zweitens soll er in seiner Amtsführung den beiden Ratspräsidenten unterstellt werden.

Der Titel „Generalsekretär" ist im Nationalrat mit 86:3 Stimmen beschlossen worden. Der Antrag zu dieser Neuerung ist vom Präsidenten der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission, Herrn Nationalrat Huber, in die Debatte gestellt worden. Der Bundesrat wandte dagegen ein, es sei gemäss Beamtengesetz Sache des Bundesrates, das Ämterverzeichnis aufzustellen und den Trägern der einzelnen Ämter die entsprechenden Titel zu verleihen. Die Bundesversammlung habe dann ein Genehmigungsrecht. Sie dürfe aber den Entscheid nicht bereits im Geschäftsverkehrsgesetz präjudizieren. Der Bundesrat befürchtete auch Weiterungen auf die Inhaber anderer Ämter und ganz allgemein eine Titelinflation. Unsere Kommission hat diese Einwände geprüft und ist dabei zum Schlusse gekommen, die Frage der Bezeichnung könne durchaus im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt werden. Sie ist in Zustimmung zum Nationalrat der Auffassung, dass die Bezeichnung „Generalsekretär" für den Chef des Sekretariates der Bundesversammlung objektiv verantwortet werden kann. Im Nationalrat ist vor allem auf den Titel hingewiesen worden, die Parlamentssekretäre in andern Ländern führen; so zum Beispiel der entsprechende Funktionär des Deutschen Bundestages, der „Direktor" genannt wird; der Wiener Kollege unseres Sekretärs heisst einfach „Parlamentsdirektor". Der Nationalrat wollte hier also auch im Hinblick auf die interparlamentarischen Zusammenkünfte dieser Chefbeamten mit dem neuen Titel auf internationaler Ebene ein bisschen gleichziehen.

In unserer Kommission ist man indessen zur Hauptsache von internen Erwägungen ausgegangen. Unabhängig von den Titeln im Ausland, übt unser Sekretär tatsächlich die Funktionen eines Generalsekretärs aus. Er ist die Spitze der ganzen parlamentarischen Verwaltung. Wir wollen dabei froh sein, dass unser Sekretariat immer noch mit einem kleinen Beamtenstab auskommt und gar keine Tendenzen zur Aufblähung erkennen lässt. Der Chef des Sekretariates hält um so mehr die Fäden in der Hand, und von seiner Tätigkeit hängt weitgehend die Organisation unserer Kommissionssitzungen und unserer Sessionen ab. Er macht die Vorschläge für die Zuteilung der Prioritäten, da er die Übersicht über die hängigen Geschäfte in beiden Räten hat. Er stellt die chronologischen Arbeitsprogramme für beide Räte auf und berät die beiden Ratspräsidenten in ihrer Geschäftsführung. Er amtet quasi als Statthalter der Bundesversammlung, während wir zu Hause sind, und als Verbindungsmann zwischen Bundesrat und Parlament. Er führt auch weitgehend im Namen und Auftrag der Bundesversammlung die Korrespondenz mit der Verwaltung und den Bürgern, und zwar nicht vom Gesichtspunkt der Bundesverwaltung, sondern vom Gesichtspunkt des Parlamentes aus. Wer je einmal die Ehre hatte, einen der beiden Räte zu präsidieren, weiss, wieviel auch zwischen den Sessionen durch seine Hände geht und wieviel davon abhängt, wie er die Geschäfte verteilt und erledigt oder weiterleitet. Als oberster Beamter des Parlaments nimmt der Leiter des Sekretariates tatsächlich eine Sonderstellung ein.

Aus allen diesen Gründen beantragt Ihnen unsere einstimmige Kommission, dem Titel „Generalsekretär" zuzustimmen.

Die zweite Neuerung in diesem Artikel besteht darin, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung den beiden Ratspräsidenten unterstellt wird. Unsere Kommission stimmt auch hierin dem Nationalrat zu, dass der Generalsekretär nach wie vor Beamter bleiben soll, als solcher vom Bundesrat gewählt wird und auch dessen Disziplinargewalt untersteht. Er wird sein Amt auch nach wie vor „innerhalb der Bundeskanzlei", das heisst der Generalsekretär und das ganze Sekretariat sind administrativ ein Teil der Bundeskanzlei, wie es Artikel 105 der Bundesverfassung vorschreibt. „Eine Bundeskanzlei" – heisst es in diesem Verfassungsartikel –, „welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat." Dieser Artikel hat nicht gehindert, dass 1919 dem Bundeskanzler für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein vollamtlicher Sekretär beigegeben wurde, und es zeigte sich immer mehr, dass der Bundeskanzler mit dem Anwachsen der Geschäftslast des Bundesrates nicht gleichzeitig auch noch die Arbeiten der Bundesversammlung leiten konnte, so dass ein eigener Dienstzweig geschaffen werden musste. Diesen Dienstzweig kann man sich heute nicht mehr wegdenken. Schon Burkhardt hat in seinem Kommentar zur Bundesverfassung festgestellt, dass die Stellung der Bundeskanzlei eine andere ist, je nachdem sie die Kanzleigeschäfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung führe. Sie steht in einem Subordinationsverhältnis zu beiden Behörden: in der Besorgung der Kanzleigeschäfte des Bundesrates und anderer Verwaltungsgeschäfte untersteht sie nach Auffassung Burkhardts dem Bundesrat, während sie in bezug auf die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung der Aufsicht der beiden Räte unterstellt ist. Auf dieser Unterscheidung beruht auch unser Antrag, es sei derjenige Beamte der Bundeskanzlei, der mit der Leitung der Geschäfte der Bundesversammlung

beauftragt ist, nämlich der Generalsekretär der Bundesversammlung, den Präsidenten beider Räte zu unterstellen. Unsere Kommission stimmte daher der Auffassung, wie sie vom Nationalrat mit 90:10 Stimmen angenommen wurde, ohne Gegenstimme zu.

Wenn sie dabei auf Antrag von Herrn Bundesrat von Moos in Artikel 38, Absatz 2, noch das Wörtchen „dabei" eingefügt hat, so will sie damit betonen, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung in bezug auf die ihm erteilten Weisungen und in bezug auf die Besorgung der Kanzleigeschäfte der Räte den Herren Präsidenten untersteht, dass er aber im übrigen, administrativ und disziplinarisch, wie ein anderer Beamter der Aufsicht des Bundesrates nicht entzogen ist.

Wir beantragen, auch dieser Formulierung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 39

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Abs. 3

Anstände über den endgültigen Text entscheidet das Bureau des Rates.

Art. 39

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil national.

Al. 3

Les divergences concernant le texte définitif sont tranchées par le bureau du Conseil.

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Titel zu Abschnitt V und zu Ziffer 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre du chapitre V et du chiffre premier

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lusser, Berichterstatter: Der ganze Abschnitt „Geschäftsverkehr" hat im Nationalrat aus Gründen der Systematik eine Umstellung erfahren, wobei auch der Titel des Abschnittes durch Beifügung des Wortes „Kommissionen" erweitert wurde.

Ein besonderes Wort gilt den Artikeln 43 und 44 der bundesrätlichen Vorlage, die vom Nationalrat abgelehnt worden sind, welchem Vorgehen sich Ihre Kommission angeschlossen hat. Es handelt sich dabei um das Postulat eines präventiven Verfassungsschutzes im Stadium der parlamentarischen Behandlung eines Erlasses. Der Bundesrat bejaht diese Frage und schlägt zwei Lösungen vor. Einmal sollten die Kommissionen zur Vorberatung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen verpflichtet werden (Art. 43), die Verfassungsmässigkeit in allen Fällen zu überprüfen und darüber abzustimmen, und sodann soll nach Artikel 44 eine gemeinsame Delegation aus den beiden Räten bestellt werden, die verfassungsrechtliche Fragen zu begutachten hätte. Der Nationalrat hat diesen Vorschlag abgelehnt, dafür aber eine Bestimmung aufgenommen, wonach anstelle der Kommissionen der Bundesrat verpflichtet wird, in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen (Art. 41, neue Fassung).

Ihre Kommission hat sich der Stellungsnahme des Nationalrates angeschlossen und stellt Ihnen im gleichen Sinne Antrag.

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag der Kommission

In den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen nimmt der Bundesrat in einem besondern Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung.

Proposition de la commission

Dans les messages à l'appui de projets de lois et d'arrêtés, le Conseil fédéral se prononce dans un alinéa spécial sur la question de la constitutionnalité.

Lusser, Berichterstatter: Artikel 41 würde neu Artikel 42. Es ist hier eine Umstellung, die Sie aus den Ziffern ersehen. Im übrigen aber ist alles darin enthalten.

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lusser, Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 der Fassung des Bundesrates werden neu Artikel 45.

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966

Berichte: GKP-N 13.04.1965, BBl 1965 I 1177; GPK-S 12.02.1966, BBl 1966 I 213; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1965 N 461/579; Erstberatung SR: AB 1966 S 56/119; Differenzen NR: AB 1966 N 303/357; **Inkrafttreten:** 01.01.1967, AS 1966 1325.

Kurzbeschrieb

Im Rahmen der Aufarbeitung der Mirage-Affäre wird die Verwaltungskontrolle ausgebaut. Zudem werden ein Dokumentationsdienst und das ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und eine gesetzliche Grundlage für das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation geschaffen.

Auszug

Bern, den 7. Oktober 1966 Nr. 40 1325

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preis Fr. 10.– im Jahr, Fr. 6.– im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme und Postzustellungsgebühr

INHALT: Ausbau der Verwaltungskontrolle (S. 1325). – Investitionskredite in der Landwirtschaft (S. 1334). – Einfuhr von Rindvieh und Kleinvieh (1335).

Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle)

(Vom 1. Juli 1966)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und in ihre im Einvernehmen mit der Finanzkommission gestellten Anträge vom 13. April 1965[1]),

nach Einsicht in den Bericht des Bundesrates vom 27. August 1965[2]),

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966[3]),

beschliesst:

I.

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962[4]) wird wie folgt geändert und ergänzt:

A

Der Ingress des Geschäftsverkehrsgesetzes wird wie folgt ergänzt:

gestützt auf Artikel 64bis, 85, Ziffern 1 und 11, und 122 der Bundesverfassung.

B

Das Kapitel: «V. Sekretariat der Bundesversammlung» wird wie folgt ergänzt:

[1]) BBl 1965, I, 1177.
[2]) BBl 1965, II, 1025.
[3]) BBl 1966, I, 213.
[4]) AS 1962, I, 773.

Art. 40bis

[1] Zur Ausübung ihres Amtes steht den Mitgliedern beider Räte sowie den Kommissionen ein Dokumentationsdienst zur Verfügung.

[2] Seine Aufgabe und Organisation werden durch einen einfachen Bundesbeschluss geregelt.

C

Das Kapitel: «VI. Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat» wird wie folgt geändert und ergänzt:

Art. 43–46

(unverändert)

2. Verkehr zwischen dem Bundesrat und den parlamentarischen Kommissionen

Art. 47

(unverändert)

Art. 47bis

[1] Die Kommissionen beider Räte sind befugt, für Geschäfte, deren Beurteilung besondere Kenntnisse erfordert, Sachverständige beizuziehen. Sollen schriftliche Gutachten eingeholt werden, muss dies, wie auch die Bezeichnung der Sachverständigen und die Umschreibung des Auftrages, von der Kommission beschlossen werden.

[2] Ferner können die Kommissionen zur Abklärung schwieriger Verhältnisse nach Anhören des Bundesrates Beamte zu ihren Beratungen beiziehen und befragen. Die Vertreter des Bundesrates sind berechtigt, bei der Befragung anwesend zu sein und ergänzende Aufschlüsse zu geben.

[3] Beamte können für Befragungen nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbunden und zur Herausgabe von Amtsakten ermächtigt werden. Vorbehalten bleiben die Artikel 59 und 61.

[4] Den Beamten sind die übrigen Arbeitskräfte des Bundes sowie alle andern Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, gleichgestellt.

[5] Den Beamten darf aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen keinerlei Nachteil erwachsen.

[6] In bezug auf die von Beamten gemachten Äusserungen, die der Amtsverschwiegenheit gemäss Beamtengesetz oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, sowie in bezug auf die herausgegebenen geheimen Amtsakten sind die Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer der Kommissionen ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet. Der Bundesrat bestimmt im einzelnen Falle, auf welche Äusserungen oder Aktenstücke diese Bestimmung anwendbar ist.

[7] Im übrigen bestimmen die Geschäftsreglemente beider Räte das Verfahren der Kommissionen bei ihren Beratungen.

Art. 47 quinquies

[1] Die Geschäftsprüfungskommissionen verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten.

[2] Aufgaben und Organisation werden in einem einfachen Bundesbeschluss geregelt.

2. Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen

Art. 48

(unverändert)

Art. 49

[1] Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte für die Dauer einer Legislaturperiode eine Delegation, in die jede Kommission drei Mitglieder abordnet und sich selbst konstituiert.

[2] Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat. Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten.

[3] Aufgaben und Organisation werden im Bundesgesetz über die Finanzkontrolle geregelt.

Art. 50

[1] Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes.

[2] Die Finanzdelegation gliedert sich in Sektionen, denen im Rahmen ihrer Aufträge gegenüber den zu kontrollierenden Behörden und Amtsstellen die gleichen Befugnisse zustehen wie der Finanzdelegation.

[3] Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Delegation, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

[4] Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

[5] Sie versammelt sich mindestens alle zwei Monate, im übrigen nach Bedürfnis.

[6] Soweit die Finanzdelegation es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachtet, hat sie das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

[7] Insbesondere ist ihr von der Finanzkontrolle jeder gewünschte Aufschluss zu erteilen, und es sind ihr zu diesem Zwecke alle Revisionsberichte und Protokolle, alle Korrespondenzen zwischen dem Finanz- und Zolldepartement und den übrigen Departementen, der Bundeskanzlei und den eidgenössischen Gerichten, sowie alle Bundesratsbeschlüsse, die sich auf die Überwachung der Budget-Kredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen.

Revision der Geschäftsreglemente beider Räte

Beschluss betreffend Änderung und Ergänzung des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 11. Oktober 1965 (AS 1965 1245, 01.10.1965)

Beschluss des Ständerates betreffend Änderung des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 25. März 1966 (AS 1966 1357, 25.03.1966)

Kurzbeschrieb

Weiterhin werden die Kommissionsprotokolle von Beamten der Bundesverwaltung erstellt. Die Geschäftsreglemente der Räte werden aber dahingehend geändert, dass der Kommissionspräsident jeweils bestimmen kann, bis wann die Verwaltung die Protokolle zu liefern hat. Zudem wird festgehalten, dass die (nebenamtlichen) Sekretäre und Protokollführer nicht ohne Zustimmung der Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden können.

Beschluss betreffend Änderung und Ergänzung des Geschäftsreglementes des Nationalrates

(Vom 11. Oktober 1965)

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962[1]) wird wie folgt geändert und ergänzt:

Art. 49, Abs. 1 Ziff. 9 und Abs. 3

9. die Kommission für Aussenwirtschaft;

[3] Kein Mitglied des Rates darf einer Kommission ununterbrochen länger als vier Jahre angehören; diese Beschränkung gilt nicht für die Geschäftsprüfungskommission, für die Finanzkommission, für die Kommission für Aussenwirtschaft und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, deren Mitglieder während höchstens sechs Jahren amten können.

Art. 50bis

Die ständigen Kommissionen können sich ein Reglement geben. Dieses bedarf der Genehmigung des Rates.

Art. 53, Abs. 2 und 3 (neu)

[2] Die Kommissionspräsidenten bestimmen am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

[3] Die Präsidenten der ständigen Kommissionen sorgen im Einvernehmen mit dem Bundesrat für eine regelmässige Protokollführung in ihrer Kommission. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

Art. 65

[1] Wird das Wort nicht mehr verlangt, so erklärt der Präsident die Beratung für geschlossen. Alsdann erhalten die Kommissionsberichterstatter und der Vertreter des Bundesrates das Wort.

[1]) AS **1962**, 1321.

[2] Anschliessend kann das Wort nur noch verlangt werden, um sachliche Berichtigungen an den Ausführungen der Kommissionsberichterstatter und des Vertreters des Bundesrates anzubringen. Die Redezeit für die Ratsmitglieder beträgt in solchen Fällen fünf Minuten.

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 11. Oktober 1965.

Der Präsident: **Kurmann**

8275 Der Protokollführer: **Ch. Oser**

Bundesratsbeschluss über die Änderung der Schiffszollordnung

(Vom 17. Dezember 1965)

Der Schweizerische Bundesrat

beschliesst:

I

Die Schiffszollordnung vom 1. November 1940[1]) wird wie folgt ergänzt:

Art. 30, Abs. 11 (neu)

[11] Bei Gütern, die infolge Schiffshavarie durchnässt worden sind, kann der Zollabfertigung auf Gesuch hin das Gewicht der Ware vor der Havarie oder nach der Trocknung zugrunde gelegt werden.

II

Dieser Beschluss tritt am 17. Dezember 1965 in Kraft und findet ebenfalls Anwendung auf hängige Fälle.

Bern, den 17. Dezember 1965.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Tschudi

8558 Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

[1]) BS 6, 685.

Beschluss des Ständerates betreffend Änderung des Geschäftsreglementes des Ständerates

(Vom 25. März 1966)

Das Geschäftsreglement des Ständerates vom 27. September 1962 [1]) wird wie folgt geändert und ergänzt:

Art. 46, Abs. 1, Ziffer 6

6. die Kommission für Aussenwirtschaft;

Art. 46 bis

Die ständigen Kommissionen können sich Reglemente geben. Diese bedürfen der Genehmigung des Rates.

Art. 50, Abs. 2 und 3 (neu)

[2] Der Kommissionspräsident bestimmt am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

[3] Der Präsident einer ständigen Kommission sorgt im Einvernehmen mit dem Bundesrat für die regelmässige Protokollführung. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 25. März 1966.

Der Präsident: **D. Auf der Maur**

9139 Der Protokollführer: **F. Weber**

[1]) AS **1962**, 1339.

Materialien

zum Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966

Kommissionsberichte und Ratsdebatten

9194 Auszug

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an den Nationalrat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle

(Vom 13. April 1965)

Herr Präsident!
Verehrte Herren Kollegen!

Sie haben die Geschäftsprüfungskommission am 24. September 1964 «beauftragt, dem Rat im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft Mirage vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen». Gleichzeitig haben Sie uns ersucht, uns zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des anderen Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen zu setzen.

Der Ständerat hat am 7. Oktober 1964 seinerseits seiner Geschäftsprüfungskommission den wörtlich genau gleichen Auftrag erteilt.

Es ist nicht nötig, hier nochmals auf die Vorkommnisse zurückzukommen, die Veranlassung zu diesen beiden Aufträgen gaben. Jedermann war sich einig, dass die Geschehnisse bei der Beschaffung der Kampfflugzeuge «Mirage» sich nicht wiederholen dürfen. Ein Mittel dagegen ist der Ausbau der parlamentarischen Kontrolle. Zum gleichen Schlusse war auch die Arbeitsgemeinschaft der von den beiden Räten zur Abklärung der «Mirage»-Angelegenheit eingesetzten Kommissionen gelangt. Der Bundesrat stimmte dieser Notwendigkeit ebenfalls zu; sagte doch Herr Bundespräsident von Moos in der Sitzung des Nationalrates vom 23. September 1964 im Namen des Bundesrates: «Er hält im Grundsätzlichen fest, dass er sich dem beantragten Ausbau der Verwaltungskontrolle nicht widersetzen wird, das möchte ich hier unterstreichen, solange bei den konkreten Vorschlägen der Grundsatz der Gewaltentrennung beachtet wird» (Amtliches Bulletin, Nationalrat *1964*, 428). Gleicherweise hat er sich am 7. Oktober vor dem Ständerat geäussert.

Unsere Geschäftsprüfungskommission pflog noch während der Herbstsession 1964 eine erste Aussprache über den ihr erteilten Auftrag und bestimmte das weitere Vorgehen. Vor allem lag unserer Kommission daran, möglichst bald zu praktischen Resultaten zu kommen und das Problem nicht im Sande theoretischer Diskussionen verlaufen zu lassen. Bereits am 18./19. November 1964 diskutierten wir einen ersten Entwurf. Eine bereinigte Vorlage stellten wir der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und den beiden Finanzkommis-

nicht wohl zwei verschiedene Systeme der Verwaltungskontrolle nebeneinander zur Anwendung kommen können.

bb) Die Vorschläge der Mirage-Arbeitsgemeinschaft

Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft geht davon aus, das bisherige System der Geschäftsprüfung sei nicht grundsätzlich falsch gewesen. Es handelt sich bei ihren Vorschlägen nur darum, das Bestehende organisch auszubauen und zu verfeinern. Sie können anhand des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft vom 1. September 1964 (S. 67–71) wie folgt zusammengefasst werden:

1. Der Ausbau der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Verwaltungskontrolle ist entsprechend der Vorschrift der Bundesverfassung und unseren Traditionen durch das Parlament selbst auszuüben, so wie auch die Oberaufsicht auf dem Gebiete der Finanzverwaltung bei uns durch die parlamentarische Finanzdelegation und nicht durch einen unabhängigen Rechnungshof sichergestellt wird. Damit aber die Parlamentarier einen grösseren Überblick und vermehrte Erfahrung gewinnen, soll die Mitgliedschaft in der Geschäftsprüfungskommission sechs Jahre dauern (bisher vier). Die Mitglieder sollen auch mindestens zwei, wenn möglich drei Jahre in den einzelnen Subkommissionen wirken. Sie werden so mit den Besonderheiten des betreffenden Departements oder Verwaltungszweiges besser vertraut.

Auch das Kollegialprinzip soll beibehalten werden. Verantwortlich ist die Geschäftsprüfungskommission als Ganzes und Beschlüsse können nur von ihr ausgehen.

Den Geschäftsprüfungskommissionen soll ein hauptamtliches Sekretariat zur Verfügung gestellt werden, dessen Aufgabe vornehmlich in der Sammlung, Sichtung und Vorbereitung des Materials liegen wird.

2. Die Geschäftsprüfungsdelegation

Die Arbeiten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen sollen durch eine «Geschäftsprüfungsdelegation» koordiniert werden.

3. Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen

Da die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen zum Teil ähnliche Ziele verfolgen, sollen ihre Tatigkeiten durch einen Präsidialausschuss koordiniert werden. Dieser soll aus den Präsidenten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen und der beiden Finanzkommissionen gebildet sein. Das Sekretariat des Ausschusses sollte durch den Generalsekretär der Bundesversammlung geführt werden.

4. Ausserordentliche Untersuchungskommissionen

Zur Abklärung besonders schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung kann es sich jedoch als nötig erweisen, ausserhalb der normalen Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen auch besonders zusammengesetzte Untersuchungskommissionen mit besonderem Auftrag einzusetzen.

In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates haben sich solche parlamentarische Untersuchungskommissionen erstmals zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit als nötig erwiesen. Um solchen Untersuchungen künftighin einen festen, rechtlich einwandfreien Platz unter den Institutionen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung einzuräumen, sind sie im Geschäftsverkehrsgesetz vorzusehen. Sie sollen eine spezifisch schweizerische Ausprägung erfahren. Auf jeden Fall müssen sie das Recht erhalten, unmittelbar in alle einschlägigen Akten Einsicht zu nehmen und von allen Bediensteten des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

5. Hearings

Ein allgemeines Bedürfnis nach der Veranstaltung von Hearings besteht in der Schweiz nicht. Die soziologische Zusammensetzung der eidgenössischen Räte bietet Gewähr dafür, dass die meisten Standpunkte in den Beratungen selbst zu Wort kommen. Überdies wird bei uns vor der Erstellung eines Gesetzesentwurfes sehr oft die Meinung von Experten eingeholt und werden die Kantone und Wirtschaftsverbände konsultiert. Es kann immerhin besonders schwierige Fragenkomplexe geben, zu deren Klärung vor den parlamentarischen Kommissionen Hearings wichtige zusätzliche Gesichtspunkte zutage fördern können. Die Befragung von Sachverständigen muss daher als gesetzliches Recht der parlamentarischen Kommissionen vorgesehen werden. Die gleiche Bestimmung muss auch die Rechtsgrundlage schaffen (die heute noch fehlt) für die Befragung von Bundesbediensteten durch parlamentarische Kommissionen.

6. Dokumentations- und Rechtsdienst

Ebenfalls im Dienste einer eigenen Meinungsbildung steht die Schaffung eines parlamentseigenen Dokumentations- und Rechtsdienstes, wie ihn übrigens schon alle Parlamente der modernen Welt in dieser oder jener Form besitzen.

Es scheint der Geschäftsprüfungskommission, dass sich mit diesen institutionellen Neuerungen, die der Bericht der Mirage-Arbeitsgemeinschaft skizziert, eine tatsächliche und wirksame parlamentarische Kontrolle der Verwaltung im Sinne des von uns umschriebenen politischen Zweckes erreichen lässt. Sämtliche Fehlgriffe lassen sich durch keine Institution vermeiden. Wir möchten daher davon absehen, Vorschläge zu unterbreiten, die in keinem realistischen Verhältnis zum angestrebten und möglichen Ziel stehen und deren Aufwand grösser als ihr Erfolg wäre. Unsere Vorschläge, die wir im Kapitel III – soweit nötig – im einzelnen erläutern, halten sich daher an die von der Mirage-Arbeits-

gemeinschaft ausgearbeitete Skizze. Dort werden wir bei den einzelnen Artikeln auch erläutern, inwiefern unsere Vorlage in Nebenpunkten von dieser Skizze abweicht.

II.

Die Grundgedanken der Revision

Wenn der Bundesrat gemäss Artikel 102, Ziffer 4 der Bundesverfassung der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vorschlägt, begründet er seinen Entwurf mit einer einlässlichen Botschaft. Die Botschaft stellt auch später bei der Anwendung und Auslegung des Gesetzes eines der wichtigsten Materialien dar. Es sei daher auch unserer Kommission gestattet, kurz die Grundgedanken zu erläutern, die uns bei der Ausführung des Auftrages geleitet haben, und die wichtigsten Überlegungen zusammenzufassen, die in der Kommission gemacht wurden. Dies scheint nicht nur erwünscht zu sein im Hinblick auf die spätere Auslegung des Gesetzes, sondern auch nötig im Blick auf gewisse schon erfolgte und noch zu erwartende Kritiken, die da meinen, unsere Vorschläge «schiessen weit über das Ziel hinaus». Wir werden nachweisen, dass dies nicht der Fall ist.

a. Die Ausgangslage

Die Notwendigkeit der Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung ist keine rein schweizerische Erscheinung. Das Problem beschäftigt die Wissenschaft und die politisch verantwortlichen Gremien in sozusagen allen demokratischen Ländern. So hat sich z. B. der Deutsche Juristentag gerade im letzten Jahr in mehreren Referaten mit der Verwaltungskontrolle befasst. Insbesondere wurde auch die Wirksamkeit der im deutschen Bundestag bestehenden Untersuchungsausschüsse überprüft.

Publikationen aus jüngster Zeit beweisen, dass ebenfalls in unserem westlichen Nachbarland Frankreich sich die Frage der Regierungs- und Verwaltungskontrolle neu stellt. Auch Holland prüft gegenwärtig, wie es die parlamentarische Kontrolle, evtl. durch Einführung des «Ombudsman», verstärken kann. Das Anliegen ist heute offensichtlich von solcher Aktualität in allen Parlamenten, dass auch die Interparlamentarische Union es als Thema ihrer diesjährigen Diskussionen gewählt und die «Commission pour l'étude des questions parlementaires et juridiques» beauftragt hat, einen Bericht vorzulegen über «Massnahmen zur Stärkung des Parlaments und zur Verbesserung seiner Kontrolle über die Regierungstätigkeit im Hinblick auf die zunehmenden Staatseingriffe in den verschiedenen Bereichen des nationalen Lebens». Überall ist der Ausbau der Verwaltungskontrolle die natürliche Folge und die direkte Notwendigkeit aus dem ebenso natürlichen Wachstum des Staatsapparates und seiner ausgedehnten Machtfülle. Es hat daher nichts Ehrenrühriges oder Diskriminierendes an sich, wenn auch in der Schweiz die staatlichen Institutionen dieser Entwicklung angepasst werden.

Diese Notwendigkeit lag, wie bereits gesagt, schon längere Zeit als Aufgabe vor uns. Die Vorfälle um die Mirage-Beschaffung gaben lediglich den Anstoss zu einer unverzüglichen und umfassenden Inangriffnahme des ganzen Problems

Was die Sachkunde anbetrifft, sind wir überdies der Meinung, dass die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen auf dem Gebiete der parlamentarischen Verwaltungskontrolle selber über genügend Kenntnisse und über mehr Erfahrung als irgendwelche Aussenstehende verfügen, um zweckmässige Vorschläge unterbreiten zu können. Gerade aus diesem Grunde haben die eidgenössischen Räte ja die Vorbereitung dieser Vorschläge den Geschäftsprüfungskommissionen aufgetragen. Hätten sie geglaubt, die Verwaltung und ihre Experten seien besser geeignet, den politischen Willen des Parlaments in dieser Sache in einen Gesetzesentwurf zu giessen, so hätten sie ohne Zweifel den üblichen Weg der Motion gewählt.

Im übrigen haben wir durchaus Wert darauf gelegt, auch die Stimme der Regierung zu hören und haben ihr daher schon unseren ersten Entwurf unterbreitet, damit die Kommissionen in voller Kenntnis der Auffassung des Bundesrates sollten ihre Beschlüsse fassen können. Ebenso wurden dem Bundesrat die «Engelberger Ergebnisse» wiederum unterbreitet. Er hat dazu schriftlich Stellung genommen, und sein Vertreter wurde von der Kommission zudem vor der Beschlussfassung angehört. Der Bundesrat wird auch zu den nun vorliegenden Anträgen Stellung nehmen und seine Einwände in der Form, die ihm gut scheint, vorbringen können. Er wird seinen Einfluss auch bei den Beratungen in beiden Räten und im allfälligen Differenzenbereinigungsverfahren zur Geltung bringen.

Weil es sich hier um eine ausgesprochen das Parlament berührende Gesetzesvorlage handelt, deren Bedeutung und Einzelheiten niemand besser abwägen kann als das Parlament, haben wir die vom Bundesrat angeregte umfassende Begutachtung nicht für nötig gehalten. Wir übernehmen gerne die Verantwortung für unsere Vorschläge. Auch mit dieser Haltung wollen wir zum Ausdruck bringen, dass uns die Unabhängigkeit und Verantwortung des Parlamentes, insbesondere auch in eigener Sache, und der Grundsatz der Gewaltentrennung nicht ein leeres Wort ist.

Wir glauben ebenso, die Vorlage nicht noch eigens den eidgenössischen Gerichten vorlegen zu müssen. Der Schwerpunkt unserer Anträge liegt ganz eindeutig bei der Verwaltungskontrolle. Demgegenüber ist die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Organe der Rechtspflege von weitaus geringerer Bedeutung, da die eidgenössischen Gerichte ohnehin in allem, was ihre Rechtsprechung anbetrifft, der Kontrolle durch das Parlament entzogen sind. Unsere Kommission hat in den letzten Jahren aus Anlass einzelner Beschwerden mit dem Bundesgericht über diese Frage eine eingehende Korrespondenz gewechselt, so dass für uns keine Unklarheit mehr besteht.

III.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes

Nach dem Gesagten bedürfen unsere Vorschläge keines weitläufigen Kommentars. Immerhin möchten wir zu einzelnen Artikeln folgende Erläuterungen anbringen:

a. Geschäftsverkehrsgesetz

Art. 40bis

Dem Dokumentationsdienst ist in unserer Kommission grosse Bedeutung beigemessen worden. Dadurch soll der Wille der Mitglieder beider Räte und ihrer Kommissionen zum Ausdruck kommen, die Botschaften des Bundesrates nicht nur unter dem (in den Botschaften oft dominierenden) Blickwinkel der Exekutive, sondern auch in eigener, parlamentarischer Sicht zu prüfen. Aus dieser Sicht ergeben sich oft allgemein-rechtliche Fragen (Verfassungsmässigkeit des Entwurfes, Delegationsgrundsätze, Kompetenzordnung usw.), die vom Parlament eine eigene, unabhängige Prüfung erheischen. Es wird Sache des Dokumentationsdienstes sein, hierin den Mitgliedern der beiden Räte an die Hand zu gehen und ihnen alle Unterlagen zu sammeln und zu liefern, die für eine solche unabhängige Prüfung wichtig sein können.

Ein ebenso wesentlicher Zweck des Dokumentationsdienstes ist aber auch die Arbeitserleichterung für die Parlamentarier. Wenn wir am System des nebenamtlichen Parlamentariers festhalten wollen, müssen wir ihm die Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die es ihm erlauben, seine parlamentarischen Aufgaben auch im Nebenamt seriös und sachkundig zu bewältigen. Der Dokumentationsdienst kann den einzelnen Parlamentarier hierin wesentlich entlasten, indem er ihm Vorbereitungsarbeiten und Nachforschungen abnimmt.

Es ist an einen bescheidenen Anfang gedacht und es soll nicht so weit gegangen werden, wie es in der Presse und in wissenschaftlichen Diskussionen in den letzten Jahren gewünscht wurde. Das Sekretariat kann unmöglich über ausgewiesene Fachleute und Beamte für alle rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, versicherungsrechtlichen, technischen, militärischen, steuerrechtlichen usw. Fragen verfügen, die sich bei der Vielfalt der Gesetzgebungsmaterien und den verschiedensten Gesetzesentwürfen stellen. Diese Aufblähung des Sekretariates wäre nicht rationell, wenn man bedenkt, dass anderseits wieder sehr viele Entwürfe kaum materielle oder formalrechtliche Probleme aufwerfen. Es dürfte sich vielmehr empfehlen, in einzelnen Fällen die Abklärung gewichtiger Fragen unabhängigen Experten ausserhalb der Verwaltung zu übertragen. Artikel 47bis, Absatz 1 sieht daher vor, dass alle Kommissionen notfalls das Gutachten von Sachverständigen einholen können (vgl. unten S. 26).

Art. 42bis

Anlässlich der Beratung des Berichtes der Mirage-Arbeitsgemeinschaft hat Herr Götsch einen Antrag eingereicht, nach dem bei unseren Arbeiten u. a. auch eine Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden sollte.

Im Ständerat beantragte Herr Zellweger, die Geschäftsprüfungskommission solle beauftragt werden, auch über die Ordnung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen. Sowohl Herrn Götsch als auch Herrn Zellweger wurde zugesichert, dass die Geschäftsprüfungskommission die Frage prüfen werde.

Herr Zellweger hatte die Meinung, entsprechende Bestimmungen über das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren (Expertenkommissionen, Vernehmlassungsverfahren usw.) sollten in das Geschäftsverkehrsgesetz eingefügt werden, um die wichtigste und vornehmste Aufgabe des Parlaments, die Gesetzgebung, gegen eine verfassungswidrige Entwicklung zu schützen. «Es ist nicht zu übersehen, dass die Rechtsetzungskompetenz des verfassungsmässigen Gesetzgebers zusehends ausgehöhlt wird, dadurch nämlich, dass immer häufiger in vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Absprachen getroffen werden, welche die Entscheidungsfreiheit des verfassungsmässigen Gesetzgebers praktisch einschränken.» (Amtliches Bulletin, Ständerat *1964*, 243.) Aus ähnlichen Überlegungen hatte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates schon 1962 ein Postulat eingereicht, das von Herrn Bratschi am 19. Juni 1963 gleichzeitig mit einem ähnlichen Postulat Schürmann begründet wurde. Die Geschäftsprüfungskommission hatte den Fragenkomplex sehr eingehend in mehreren Sitzungen studiert. Sie war aber zum Schlusse gekommen, dass die Zeit für eine gesetzliche Regelung dieser schwierigen Materie noch nicht gekommen sei, so dass sie für den Augenblick vom Bundesrat lediglich den Erlass von Richtlinien an die Verwaltung forderte. Auch Herr Schürmann und der Vertreter des Bundesrates schlossen sich dieser Auffassung an (Amtliches Bulletin, Nationalrat *1963*, S. 355 ff.).

Es ist auch uns noch nicht möglich, entsprechende Vorschriften für das Geschäftsverkehrsgesetz vorzuschlagen. Es dürfte für heute genügen, wenn durch das Gesetz der Bundesrat beauftragt wird, die Materie durch Verordnung zu regeln. Dies widerspricht auch nicht der rechtlichen Kompetenzordnung, da für die Vorbereitung der Gesetze und Beschlüsse und somit auch für das vorparlamentarische Verfahren nicht die Bundesversammlung, sondern der Bundesrat zuständig ist (Art. 102, Ziff. 4, BV).

Anderseits sind die eidgenössischen Räte an der Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens direkt interessiert, da dadurch ihre verfassungsmässige Funktion als Gesetzgeber und ihre Entscheidungsfreiheit berührt werden können. Es wäre daher nicht unlogisch, wenn aus diesem Grunde die Verordnung des Bundesrates der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterstellt würde. Gleicherweise ist schon in ähnlichen Fällen vorgegangen worden, wenn eine Regelung sowohl die Tätigkeit des Bundesrates als auch jene der Bundesversammlung betraf. So ist das vom Bundesrat erlassene Reglement über den Aktenverkehr zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung und ihren Kommissionen von den Räten zu genehmigen. Das gleiche gilt für das Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle. Ebenso sieht das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei (BS *1*, 337) ein besonderes Reglement für den Dienst bei den eidgenössischen Räten vor, das deren Genehmigung unterliegt (Art. 6, Abs. 2).

Nachdem der Bundesrat gegen diese von uns vorgeschlagene Lösung praktische Bedenken geltend gemacht hat, hat es die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates übernommen –, da wir mit unserem Entwurf ja hauptsächlich

einer im Ständerat gefallenen Anregung entsprechen wollten – die ganze Frage nochmals einlässlich abzuklären. Es ist nicht erstaunlich, dass auch gewisse politische Hemmungen gegen eine formulierte Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bestehen. Es muss immerhin darauf hingewiesen werden, dass die Kritik am heutigen «systemlosen» Vorgehen von der Rechtswissenschaft ausgegangen ist und dass die Wissenschaft wiederholt eine klarere Ordnung dieses Verfahrens postuliert hat. (Vgl. u.a. Hans Huber, «Die Anhörung der Kantone und Verbände im Gesetzgebungsverfahren», in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 1959, S. 249; Leo Schürmann, «Artikel 32 der Bundesverfassung» in «Wirtschaft und Recht» 1962, S. 199.)

Unsere Kommission sieht in der von ihr vorgeschlagenen Formulierung vorläufig einen rechtlich und politisch gangbaren Kompromiss. Wir möchten es jedoch der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission und dem Ständerat überlassen, den ganzen Fragenkomplex noch einmal eingehend zu prüfen. Es wird dann allenfalls im Differenzbereinigungsverfahren Gelegenheit geben, die vorgeschlagene Lösung zu verbessern.

Art. 47bis

Wenn hier in Absatz 1 sämtlichen parlamentarischen Kommissionen das Recht eingeräumt wird, notfalls das Gutachten von Sachverständigen einzuholen, so wird damit ein Recht gesetzlich umschrieben, das schon bisher in der Praxis den Kommissionen nicht bestritten wurde. In der Bundesverfassung (Art. 104) wird die Befugnis, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen, allerdings nur dem Bundesrat und seinen Departementen zugesprochen. Kann man daraus, dass die Verfassung diese Befugnis für das Parlament und seine Kommissionen nicht erwähnt, schliessen, sie wolle ihnen den Beizug von Experten verwehren? Eine solche Auslegung dürfte kaum sinnvoll sein. Nachdem die Bundesversammlung zur Gesetzgebung berufen ist und für ihre Gesetze und Beschlüsse die Verantwortung zu übernehmen hat, muss sie auch über die nötigen Mittel verfügen können, um die sachliche Richtigkeit ihrer Gesetze abzuklären und zu garantieren. Schon bisher haben denn auch parlamentarische Kommissionen in Einzelfällen Experten beigezogen.

Es ist heute und im Zusammenhang mit dem Ausbau der Verwaltungskontrolle der Zeitpunkt gekommen, dieses Recht gesetzlich zu verankern.

Dem gleichen rechtspolitischen Zwecke, nämlich der unabhängigen, parlamentseigenen Meinungsbildung, dient die in Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit der sogenannten «Hearings». Wir glauben allerdings, dass diese Befragungen in unserer schweizerischen Praxis nicht die Rolle spielen werden, die sie z. B. im amerikanischen Parlament spielen. Es ist daher auch nicht die Öffentlichkeit vorgesehen, die im amerikanischen System und im deutschen Bundestag vorgeschrieben ist. Nachdem bei uns die Fachleute in der Regel schon im vorparlamentarischen Verfahren (Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren) zum Zuge kommen, werden auch nur in Ausnahmefällen und «zur Abklärung besonders schwieriger Verhältnisse» zusätzliche Befragungen nötig

sein. Grundsätzlich muss jedoch daran festgehalten werden, dass solche Befragungen im Einzelfall sehr nötig und nützlich sein können. Da unsere Gesetze dazu bestimmt sind, als allgemein verbindliche Rechtsregeln das ganze Land zu einem Verhalten zu verpflichten, muss darauf geachtet werden, dass bei ihrer Ausarbeitung auch möglichst alle Gesichtspunkte Beachtung finden. In diesem Sinne sind «Hearings» ein geeignetes Mittel für die vorberatenden Kommissionen, die unabhängige parlamentarische Meinungsbildung auf eine breite Basis zu stellen und die in den Botschaften niedergelegte verwaltungseigene Sicht mit den Auffassungen von Kennern der Materie ausserhalb der Verwaltung zu konfrontieren.

Ausnahmsweise kann es auch nötig sein, Beamte vor die Kommissionen zu laden und direkt zu befragen. Damit wird in keiner Art und Weise dem Prinzip Abbruch getan, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde der Bundesversammlung gegenüber für seine Gesetzesentwürfe die Verantwortung trägt. Diese bleibt selbstverständlich bestehen, auch wenn eine Kommission es einmal für nötig findet, sich durch Befragung bestimmter Beamten über gewisse Meinungsverschiedenheiten zu orientieren. Im Falle der Vorberatung der neuen Truppenordnung hat die Anhörung aller Tendenzen unter den hohen Truppenführern im Beamtenstand durch die Kommission auf jeden Fall klärend gewirkt. Denn ebenso wie der Bundesrat für seine Entwürfe muss anderseits die Kommission für ihre Beschlüsse die Verantwortung übernehmen. Sie kann sich diese nicht leichter machen als der Bundesrat die seine. Im übrigen wird vorgeschrieben, dass solche Beamten-Befragungen nicht ohne Wissen des Bundesrates erfolgen sollen.

Dabei sind die Beamten an das Amtsgeheimnis gebunden. Sie können nur vom Bundesrat davon befreit werden.

In der Mirage-Arbeitsgemeinschaft wurde der bisherige Stil der Kommissionsberatungen kritisiert. Es wurde gewünscht, dass die Kommissionen mehr nach englischer Manier vorgehen, d.h. selbst bestimmen, wen sie anhören und wen sie befragen wollen. Die Kommissionen sollten das Heft in die Hand nehmen.

Darauf möchte Absatz 5 hinweisen.

Art. 47ter

Die Organisation der Geschäftsprüfungskommissionen, wie sie hier vorgesehen wird, ist von der Mirage-Arbeitsgemeinschaft vorgezeichnet worden. In der Praxis werden die Geschäftsprüfungskommissionen in Sektionen arbeiten. Eine solche Arbeitsteilung drängt sich auf, sollen die Mitglieder nicht tatsächlich zu Berufsparlamentariern werden. Durch diese Aufteilung wird erreicht werden, dass das einzelne Mitglied der Geschäftsprüfungskommission nicht mehr Zeit opfern muss als z. B. heute die Mitglieder der Finanzdelegation. Die einzelnen Sektionen der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission werden ungefähr die gleiche Stärke aufweisen wie die Finanzdelegation. Es kann dem Vorschlag daher nicht entgegengehalten werden, er gefährde die Regierungstätigkeit des Bundesrates, weil zuviele Mitglieder des Parlaments Einblick in die Regierungsakten erhielten.

Anderseits geht aber die Delegation der Kontrollbefugnis nur bis zu den Sektionen; man hütet sich bewusst davor, den Parlamentarier einzeln «auf die Jagd zu schicken» und ihn so ein persönliches Kontroll-Regime je nach Temperament und Angriffigkeit entfalten zu lassen. Damit ist auch eine Gewähr gegeben gegenüber allfälligen persönlichen Missbräuchen des Kontrollrechts.

Es ist gefragt worden, weshalb nicht auch die beiden Geschäftsprüfungskommissionen wie die beiden Finanzkommissionen eine aus Mitgliedern der beiden Räte bestehende Delegation wählen und ihr die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung übertragen.

Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege ist einer der Gegenstände, die in den Geschäftskreis beider Räte fallen, und zwar zur gesonderten Verhandlung gemäss Artikel 92 der Bundesverfassung. Dem Zweikammersystem entspricht auch eine getrennte Behandlung in den Kommissionen (Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 717).

Die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen hat eine politische Bedeutung, und deshalb sollte das Prinzip der getrennten Beratung nicht ohne Not verlassen werden. Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft hat daher mit Recht nicht vorgeschlagen, diese verfassungsmässige Aufgabe durch eine gemeinsame Delegation aus beiden Räten vollziehen zu lassen. Sie sieht richtigerweise eine getrennte Tätigkeit der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vor, was ohne Zweifel im Sinne des Zweikammersystems liegt.

Art. 47quater, Abs. 1–5

In Absatz 1 wird sinngemäss die Formulierung übernommen, die heute in Artikel 50, Absatz 3 des Gesetzes schon für die Tätigkeit der Finanzdelegation Gültigkeit hat.

Die Finanzdelegation kann ihre Kontrollarbeit auf Grund der ihr automatisch, laufend und regelmässig zugestellten Bundesratsbeschlüsse, Revisionsberichte, Protokolle und Korrespondenzen, die sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, ausführen. Demgegenüber bestand für die Geschäftsprüfungskommissionen bisher immer das Problem, wie sie an das für die Kontrolle wirklich «interessante» Material herankommen konnten. Ihre einzige Grundlage war der Geschäftsbericht. Das, was für eine politische Oberaufsicht vor allem von Interesse gewesen wäre, wurde aber im Geschäftsbericht des Bundesrates oft nicht erwähnt, so dass die Geschäftsprüfung Gefahr lief, an den eigentlichen Problemen vorbeizukontrollieren.

Hier wird nun versucht, einen Katalog von Unterlagen aufzustellen, über die die Geschäftsprüfungskommissionen unbedingt verfügen müssen, wenn sie eine effektive Überprüfung der Geschäftsführung durchführen wollen. Dass sie daneben auch noch andere Materialien überprüfen, die ihnen ohne weiteres zugänglich sind (Vollziehungsverordnungen und publizierte Ausführungsbeschlüsse des Bundesrates, Kritiken in der Presse und Öffentlichkeit usw.), versteht sich von selbst.

Auch bei der Aufzählung der für die Kommission unerlässlichen Unterlagen – die gleichzeitig ein Programm für die erweiterte Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen in Erscheinung treten lässt – haben wir uns an den von der Wissenschaft herausgearbeiteten Begriff der parlamentarischen Kontrolle gehalten. Danach ist «Kontrollgegenstand die gesamte Tätigkeit der Exekutive, nämlich ihre Verwaltungsfunktion, ihre Rechtsprechung, ihre Verordnungsrechtsetzung, vor allem aber auch ihre Regierungsfunktion» (Eichenberger, Vortrag vor dem Zürcherischen Juristenverein).

Es muss dabei vermieden werden, dass die Grenzen zwischen der Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung und der Oberaufsicht der Bundesversammlung verwischt werden und dass eine «Überkontrolle» das Funktionieren der Verwaltung erschwert. Aus diesem Grunde soll sich die Oberaufsicht nicht einmischen, solange die Aufsichtsbehörde noch nicht entschieden hat. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich daher grundsätzlich nur mit letztinstanzlichen Entscheiden zu befassen.

Diese Einschränkung gilt an und für sich rechtlich auch für die Tätigkeit der Finanzdelegation, denn das Prinzip der Gewaltentrennung und der Unterschied zwischen der Aufsicht des Bundesrates und der Oberaufsicht der Bundesversammlung bestehen auf dem Gebiete des Rechnungswesens (Art. 102, Ziff. 14, und Art. 85, Ziff. 10 BV) genau gleich wie auf dem übrigen Gebiete der Verwaltungstätigkeit. Die Finanz-Oberaufsicht ist nur ein Sonderfall der allgemeinen parlamentarischen Oberaufsicht, die in der Bundesverfassung denn auch rechtlich genau gleich geregelt wird (Art. 102, Ziff. 15 und 16 und Art. 85, Ziff. 11). Die ganze Literatur ist sich hierin einig.

Nun hat man aber schon vor 60 Jahren bei der Schaffung der Finanzdelegation erkannt, dass die Oberaufsicht unter Umständen und im Einzelfall verunmöglicht werden kann, wenn sie nicht jederzeit in die Akten Einsicht nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte verlangen kann. Dieses Recht ist der Finanzdelegation als der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde in Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes zugestanden worden.

Da das Oberaufsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommissionen verfassungsrechtlich das gleiche ist wie jenes der Finanzdelegation, dürfte es rechtlich einwandfrei sein, wenn wir die Regelung von Artikel 50, Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes in Artikel 47quater, Absatz 1 auch wörtlich für die Geschäftsprüfungskommissionen, die mit der näheren Prüfung und Überwachung der allgemeinen Geschäftsführung beauftragt sind, übernehmen. Es ist anzunehmen, dass die Geschäftsprüfungskommissionen von diesem Recht nicht einen häufigeren Gebrauch machen werden als die Finanzdelegation, d. h. nur dann, wenn «sie es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten». Damit ist für dieses Recht im Gesetzestext selbst ein zwingender Rahmen gegeben. Es aber im Namen der Gewaltentrennung überhaupt und gänzlich zu bestreiten, hiesse dem Parlament in einzelnen Fällen seine verfassungsmässige Pflicht der wirksamen Oberaufsicht verunmöglichen. Wie auch aus dem Wortlaut von Absatz 3 hervorgeht, werden sich die Geschäftsprüfungskommissionen in der Regel nur mit erledigten Fällen befassen.

Da hingegen die Anregungen der Zentralstelle für Organisationsfragen nicht alle bis zum Bundesrat gelangen und er frei ist, sie aufzunehmen oder nicht, kann hier nicht auf die Entscheide des Bundesrates abgestellt werden. In diesem Falle sind schon die Anregungen der ZOB den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis zu bringen. Es handelt sich um ein wichtiges Gebiet (zweckmässige Organisation der Verwaltung), dem die Geschäftsprüfungskommissionen besondere Aufmerksamkeit schenken müssen.

Es ist der Einwand erhoben worden, Absatz 3 stehe mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht im Einklang, da die Personalangelegenheiten nach Artikel 102, Ziffer 12 und 15 der Bundesverfassung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates, eventuell in jenen des Bundesgerichtes fallen. Dies ist selbstverständlich richtig. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Oberaufsicht der Bundesversammlung auf diesem Gebiete unerlaubt sei. Sie ist gemäss Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung auf dem Gebiete des Personalwesens genau gleich eine Pflicht der Bundesversammlung wie auf allen andern Gebieten, die in Artikel 102 der Bundesverfassung in die Zuständigkeit des Bundesrates gelegt werden.

Es ist ferner auf «die vielen Querulanten in der Schweiz» hingewiesen worden. Es wird befürchtet, durch die Überprüfung der Beschwerdepraxis des Bundesrates werde bei ihnen der Anreiz zu unbegründeten Klagen gefördert und auf diese Weise einer fragwürdigen Popular-Beschwerde der Weg geebnet. An dieser Stelle darf doch darauf hingewiesen werden, dass sich die Bundesversammlung schon seit jeher im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit Petitionen und Verantwortlichkeitsklagen zu befassen hatte. Es darf ihr wohl zugemutet werden, dass sie auch bei der Überprüfung der Aufsichtsbeschwerden – wie sie es bei der Behandlung von Petitionen und Klagen immer war – imstande sein wird, die nötigen Unterscheidungen zu machen.

Durch Absatz 5 wird das von der Mirage-Arbeitsgemeinschaft geforderte ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen. Praktisch wird es Aufgabe des Sekretariates sein, die verwaltungsinternen Vorgänge, das Beschwerdewesen und Kritiken, die an der Geschäftsführung der Verwaltung in der Presse laut werden, zu verfolgen, die Dokumentationen zu sammeln, eine Vorprüfung vorzunehmen und Wesentliches vom Unwesentlichen schon im Vorbereitungsstadium zu scheiden. In diesem Sinne wird der hauptamtliche Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nicht als «vierte Gewalt», aber als Gehilfe der Kommissionen viele Funktionen ausüben, die im Vorschlag der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte dem «Ombudsman» zugedacht werden. Der Unterschied besteht darin, dass er nicht wie der «Ombudsman» einen persönlichen Entscheid trifft, sondern diesen Entscheid und die Verantwortung dem politischen Gremium überlässt.

Im übrigen steht auch den Geschäftsprüfungskommissionen das Recht zu (Art. 47^{bis}, Abs. 1), für besondere Fälle Experten beizuziehen und ihnen die Abklärung aller Einzelheiten zu übertragen.

Art. 47quater, Abs. 6

Die Mirage-Arbeitsgemeinschaft legte in ihrer Skizze von der neuen Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen grosses Gewicht auf die Koordination zwischen den beiden Geschäftsprüfungskommissionen.

Es hat keinen Sinn, dass sich beide Kommissionen nacheinander oder wenn möglich gleichzeitig um die gleiche Verwaltung oder um die gleichen Vorkommnisse kümmern und dabei andere, vielleicht wichtigere Sektoren und Vorfälle ungeprüft bleiben. Je nach den Verhältnissen wird für diesen Fall die ständerätliche Kommission geeigneter sein für eine einlässliche Untersuchung, während jenem Problem besser von der nationalrätlichen Kommission nachgegangen wird.

In dem gemeinsamen ständigen Sekretariat wird bereits eine Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte naturnotwendig in die Wege geleitet. Als entscheidendes Organ der Koordination sieht die Mirage-Arbeitsgemeinschaft eine «Geschäftsprüfungsdelegation» vor.

Aus dem gleichen Grunde ist nach ihrem Dafürhalten auch eine Koordination zwischen der Tätigkeit der beiden Geschäftsprüfungskommissionen und den Bemühungen der Finanzkommissionen und ihrer Delegation unerlässlich. Die Verwaltungskontrolle muss sich davor hüten, in reinen Aktivismus zu verfallen und durch ein unorganisiertes, sich überschneidendes Inspizieren und Kontrollieren eine erspriessliche Tätigkeit der Verwaltung überhaupt zu verunmöglichen. Es darf schliesslich nicht vorkommen, dass die Verwaltung die eine Kommission gegen die andere ausspielen kann. Sehr viele Fälle werden einen finanziellen und einen Aspekt der Geschäftsführung aufweisen. Um Zweispurigkeiten zu vermeiden, muss die ganzheitliche Abklärung der einen oder der andern Kommission übertragen werden.

Dies soll Aufgabe eines «Präsidialausschusses» sein. Durch die von ihm vorgenommene systematische Arbeitsverteilung kann ein breiterer Streifen der Verwaltungstätigkeit in einem Jahr kontrolliert werden.

Die Koordination ist sicher im Sinne einer Rationalisierung der parlamentarischen Arbeit, einer Entlastung der Kommissionsmitglieder und gleichzeitig im Bestreben, ein geschlossenes Auftreten des Parlaments gegenüber der Verwaltung sicherzustellen, nötig. Die beiden Geschäftsprüfungskommissionen und die beiden Finanzkommissionen sind sich hierin einig. Für die Verwirklichung der Zusammenarbeit hielt man jedoch institutionelle Neuerungen (Geschäftsprüfungs-Delegation,, Präsidialausschuss) nicht für unerlässlich. Vielmehr wählen wir den direkten Weg der Koordination zwischen den Kommissionen durch Absprachen von Präsident zu Präsident.

In diesem Sinne schlagen wir vor, eine Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, die allen ständigen Kommissionen eine gegenseitige Zusammenarbeit zur Pflicht macht (Art. 54, Absätze 2 und 3).

Was die absolut notwendige Tuchfühlung der beiden wichtigsten Kontroll-

kommissionen anbetrifft, wird in Artikel 47quater, Absatz 6, noch eigens vorgesehen, dass die Geschäftsprüfungskommissionen der Finanzdelegation jene Feststellungen zur Kenntnis bringen müssen, die Mängel im Finanzhaushalt betreffen. Umgekehrt wird in Artikel 50, Absatz 6 die Finanzdelegation verpflichtet, Feststellungen, die eine mangelhafte Geschäftsführung betreffen, den Geschäftsprüfungskommissionen zu melden. Damit wird die alleinige Zuständigkeit jedes der beiden Kontrollorgane für seinen Bereich festgelegt.

Art. 54bis–54sexies

Der umfassende Bericht, der 1964 vom Deutschen Juristentag diskutiert wurde, kam in bezug auf parlamentarische Untersuchungsausschüsse zum Schluss: «Das Bedürfnis, eigene Untersuchungen durchführen zu können, hat sich in der parlamentarischen Praxis so deutlich bestätigt, dass ein völliger Verzicht auf dieses Arbeitsmittel nicht in Betracht kommt. Keine Kontrolle im Bereiche der Regierung macht parlamentseigene Untersuchungen entbehrlich. Weder ein ständiger Parlamentsbeauftragter nach skandinavischem Vorbild noch ein mit einer einzelnen Untersuchung beauftragter Richter können sie im politischen Bereich ersetzen».

Wir teilen diese Auffassung und sehen daher in den Artikeln 54bis bis 54sexies in ausserordentlichen Fällen parlamentarische Untersuchungskommissionen vor.

Bei der Formulierung der Einzelheiten haben wir uns weitgehend an den Antrag gehalten, den die Militärkommission des Ständerates am 16. Juni 1964 im Ständerat eingereicht hat. Damit scheinen uns alle rechtlichen Garantien gegeben zu sein für eine rechtsstaatliche, reibungslose Durchführung solcher ausserordentlicher Untersuchungen. Auf Wunsch des Bundesrates wurde auch noch die Bestimmung eingefügt, dass dem Bundesrat und den Beamten, denen gemäss dem Ergebnis der Untersuchung Vorwürfe gemacht werden müssen, Gelegenheit zu geben ist, sich dazu vor der Untersuchungskommission zu äussern, bevor der Untersuchungsbericht veröffentlicht wird. Das hat übrigens schon die Mirage-Arbeitsgemeinschaft gemacht.

Wichtig scheint uns zu sein, dass auch die Mitglieder der Untersuchungskommissionen sowie die Sekretäre und Protokollführer an das Amtsgeheimnis gebunden sind in bezug auf alle Aussagen und Akten, die der gesetzlichen Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Um welche Aussagen und Akten es sich dabei handelt, ist jedesmal im einzelnen festzustellen. Genau so ist auch bei der Untersuchung der Mirage-Angelegenheit vorgegangen worden.

Dieses Vorgehen dient nicht nur den Interessen der Verwaltung, sondern auch dem Schutze des an der Untersuchung mitwirkenden Parlamentariers. Seine Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses im strafrechtlichen Sinn bezieht sich auf genau bestimmte Aussagen und Akten.

Die gleiche Regelung gilt auch, wenn der Bundesrat Beamte für Auskünfte vor andern Kommissionen von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbindet (Art. 47bis, Abs. 3–4).

b. Beamtengesetz

Diese Änderungen stehen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Geheimhaltungspflicht und mit der Einführung der Auskunftspflicht für Beamte gemäss Artikel 54quater des Geschäftsverkehrsgesetzes.

c. Geschäftsreglement des Nationalrates

Art. 49, Abs. 3

Hier wird die Amtsdauer der Geschäftsprüfungskommission auf sechs Jahre erhöht.

Art. 50bis

Bisher besassen nur die beiden Geschäftsprüfungskommissionen, die beiden Finanzkommissionen und die beiden Alkoholkommissionen ein Reglement für ihre Tätigkeit (siehe Handbuch der Bundesversammlung, S. 223 ff.). Diese Reglemente wurden von den einzelnen Kommissionen autonom erlassen.

Nun hat sich auch die Militärkommission des Nationalrates, im Bestreben, ihre Tätigkeit zu intensivieren und ihre Aufgabe angesichts der ständig wachsenden Kompliziertheit des Wehr- und Rüstungswesens sachgerecht zu erfüllen, diesen Frühling ein Reglement gegeben. Durch Schreiben vom 19. März 1965 hat sie es dem Ratspräsidenten unterbreitet mit dem Ersuchen, es durch den Rat genehmigen zu lassen.

Wir begrüssen den Entschluss der Militärkommission, ihren Aufgabenkreis durch ein Reglement klarzustellen und zu umschreiben und innerhalb dieses Rahmens alles zu tun, um ihre Aufgabe sachgerecht erfüllen zu können. Wir halten auch ihre Auffassung für richtig, das Reglement sei vom Rat zu genehmigen.

Mit der Intensivierung der Verwaltungskontrolle durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen sowie mit einer intensiveren Tätigkeit der ständigen Kommissionen, die Gesetze und Beschlüsse vorzuberaten haben, wird auch eine bessere Koordinierung der verschiedenen Tätigkeiten nötig. Kompetenzkonflikte müssen vermieden werden. Wir schlagen daher vor, dass die Reglemente, die sich die ständigen Kommissionen geben, vom Rat genehmigt werden müssen.

Art. 53

Es scheint uns nicht nötig zu sein, auf dem Sekretariat der Bundesversammlung eigens einen Beamtenstab für die Protokollführung in allen ständigen und nicht ständigen Kommissionen anzustellen. Da kurz vor den Sessionen sehr viele Kommissionen gleichzeitig tagen, würde es zahlreicher Beamter bedürfen, um in dieser Periode alle Kommissionen gleichzeitig bedienen zu können. Ihre Zahl stünde in keinem Verhältnis zu den Bedürfnissen in andern sitzungsschwachen Perioden.

Die heute hin und wieder zutage getretenen Schwierigkeiten können vermieden werden, indem den von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Proto-

kollführern genau vorgeschrieben wird, bis wann sie das Protokoll auszufertigen haben (Abs. 2).

Bei den ständigen Kommissionen ist dafür zu sorgen, dass ihnen geeignete Protokollführer zur Verfügung gestellt werden und dass diese nicht zu häufig wechseln (Abs. 3).

IV.

Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage

Das Geschäftsverkehrsgesetz stützte sich bisher auf Artikel 85, Ziffer 1 (Gesetze über die Organisation der Bundesbehörden) sowie Artikel 122 (Verfahren bei Initiativen) der Bundesverfassung. Nachdem nun mit dieser Ergänzung auch die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege im Gesetz näher geregelt wird, muss dies gestützt auf Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung geschehen, wo der Bundesversammlung diese Kompetenz zugesprochen wird. Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung wird daher im Ingress des Geschäftsverkehrsgesetzes angerufen werden müssen, wenn sich fortan ein eigenes Kapitel des Gesetzes mit der Ausübung der Oberaufsicht befasst.

Auf diese Grundlage können alle von uns vorgeschlagenen Massnahmen der Oberaufsicht abgestützt werden. Wo die Verfassung ausdrücklich eine Zuständigkeit der Bundesversammlung aufstellt, kann es nicht verfassungswidrig sein, wenn auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung die Ausübung dieser Zuständigkeit näher umschrieben wird. Trotz dem der Bundesverfassung im allgemeinen zugrunde liegenden Prinzip der Gewaltentrennung ist die Bundesversammlung mit der Oberaufsicht beauftragt. Der klaren Verfassungsvorschrift kann nicht «das Prinzip» der Gewaltenteilung entgegengehalten werden, um so weniger, wenn die vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen in keiner Weise in den Kompetenzbereich des Bundesrates eingreifen. Es müsste im Gegenteil als verfassungswidrig bezeichnet werden, wenn die Bundesversammlung die heute nötig gewordenen Massnahmen zur wirksamen Erfüllung ihrer Oberaufsichtspflicht nicht ergreifen würde und die Verfassungsvorschrift toten Buchstaben sein liesse. Im übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen über den staatspolitischen Sinn der Verwaltungskontrolle (S. 5 f.), der auch Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung zugrunde liegt.

Nachdem in Artikel $54^{quinquies}$ ein neuer Straftatbestand eingeführt, d. h. der Straftatbestand, der gemäss Artikel 307 StGB bei gerichtlichen Verfahren gilt, auch auf das Verfahren vor den ausserordentlichen parlamentarischen Untersuchungskommissionen ausgedehnt wird, muss Artikel 64^{bis} der Bundesverfassung im Ingress angerufen werden.

* * *

Diese unsere Vorschläge stellen nach Ansicht unserer Kommission die Schlussfolgerungen dar, die das Parlament aus den Vorfällen bei der Mirage-Beschaffung ziehen muss. Die Finanzkommission pflichtet uns hierin bei. In vollem Einvernehmen sind die beiden Kommissionen auf Grund ihrer bisherigen Erfahrungen bei der praktischen Ausübung der Verwaltungskontrolle und in Würdigung der dabei gemachten Feststellungen zu diesen Vorschlägen gekommen. Diese können um so mehr verantwortet werden, als unsere Anträge peinlich darauf achten, das selbständige Funktionieren der verschiedenen Staatsorgane nicht zu stören. Von einem Verstoss gegen die Gewaltentrennung kann in der Tat nicht die Rede sein, es sei denn, man nehme die Gewaltentrennung zum Vorwand, um eine wirksame parlamentarische Verwaltungskontrolle beim heutigen technischen und spezialisierten Stand der Verwaltung zu verunmöglichen und die Oberaufsicht der Bundesversammlung gemäss Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung illusorisch zu machen. Im übrigen bestehen die meisten von uns vorgeschlagenen Institutionen und Kautelen seit langem in den meisten Staaten und vor allem auch in solchen, die die Gewaltentrennung ausdrücklich in der Verfassung stipulieren. Sie haben aber nirgends zu gefährlichen Reibungen oder Störungen im Staatsleben geführt. Im Gegenteil muss eine absolute Gewaltentrennung ohne Oberaufsicht durch ein oberstes Organ in jedem Staat früher oder später zu Gefährdungen des Ganzen führen.

In diesem Sinne stellen unsere Anträge aber auch das Minimum dessen dar, das zum Ausbau der Verwaltungskontrolle über eine ausgebaute Verwaltung heute getan werden muss, und das das Volk erwartet. Eine wesentliche Abschwächung unserer sachlichen Vorschläge dürfte daher kaum in Frage kommen. In diesem Falle müsste wohl mit bedeutend weitergehenden Initiativen von seiten des Volkes gerechnet werden.

Wir empfehlen Ihnen, Herr Präsident, verehrte Herren Kollegen, unseren Anträgen zuzustimmen.

Bern, den 13. April 1965.

Namens der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Berichterstatter:

Dr. Rainer Weibel

Anträge der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates *zum* Ausbau der Verwaltungskontrolle

(Vom 13. April 1965)

(Entwurf)

A.

Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und in ihre im Einvernehmen mit der Finanzkommission gestellten Anträge vom 13. April 1965,

beschliesst:

I.

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 wird wie folgt abgeändert und ergänzt:

1. Der Ingress des Geschäftsverkehrsgesetzes wird wie folgt ergänzt:

gestützt auf Artikel 64bis, 85, Ziffern 1 und 11, und 122 der Bundesverfassung.

2. Das Kapitel: «V. Sekretariat der Bundesversammlung» wird wie folgt ergänzt:

Art. 40bis

Das Sekretariat der Bundesversammlung stellt den Mitgliedern beider Räte sowie ihrer Kommissionen die Dokumentation zur Verfügung, die sie zur Ausübung ihres Amtes benötigen.

3. Das Kapitel: «VI. Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat» wird wie folgt geändert und ergänzt:

1. Vorbereitung und Vorlage der Botschaften und Berichte durch den Bundesrat

Art. 42bis

[1] Der Bundesrat regelt durch Verordnung das vorparlamentarische Verfahren für die Vorbereitung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen. Er bestimmt insbesondere allgemein, wann eine Expertenkommission einzuberufen ist, ihre Zusammensetzung, ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise. Er regelt ebenfalls allgemein das Vorgehen, den Umfang und den Zeitablauf des Vernehmlassungsverfahrens, das gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss den in der Verordnung aufzustellenden Grundsätzen bei den Kantonen und den zuständigen Organisationen durchzuführen ist.

[2] Dabei ist darauf zu achten, dass die Einsetzung von Expertenkommissionen und das Vernehmlassungsverfahren den Bundesrat bei der Gestaltung seiner Entwürfe und die eidgenössischen Räte in der Beratung und Beschlussfassung nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken.

[3] Die Verordnung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Art. 43–46

(unverändert)

2. Verkehr zwischen dem Bundesrat und den parlamentarischen Kommissionen

Art. 47

(unverändert)

Art. 47bis

[1] Sämtliche Kommissionen beider Räte sind befugt, für Geschäfte, deren Beurteilung besondere Fachkenntnisse erfordert, das Gutachten von Sachverständigen einzuholen.

[2] Sie können ferner zur Abklarung besonders schwieriger Verhältnisse Beamte sowie sachkundige Personen ausserhalb der Verwaltung in die Sitzung einladen und befragen. Sollen Beamte befragt werden, so ist dem Bundesrat davon vorgängig Mitteilung zu machen.

[3] Beamte können bei diesen Befragungen nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden werden.

[4] Artikel 54quater, Absatz 6 ist anwendbar. Im Falle der Entbindung vom Amtsgeheimnis gilt ebenfalls Artikel 54quater, Absatz 7.

[5] Im übrigen bestimmen die Geschäftsreglemente der Räte das Verfahren der Kommissionen bei ihren Beratungen.

4. Hinter Artikel 47bis wird das folgende neue Kapitel geschaffen:

VIbis Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege

1. Rechte und Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 47ter

[1] Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte sowie für die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege im einzelnen wählt jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Geschäftsprüfungskommission.

[2] Die Geschäftsprüfungskommissionen gliedern sich in Sektionen, von denen jede die Geschäftsführung eines Departementes oder Gerichtes zuhanden der Gesamtkommission näher überprüft und denen dem betreffenden Departement oder Gericht gegenüber die gleichen Rechte zustehen wie der Gesamtkommission.

[3] Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Gesamtkommission, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

[4] Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

Art. 47quater

[1] Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten, haben sie das unbedingte Recht, jederzeit in die die Geschäftsführung betreffenden Akten der Bundesverwaltung und der Gerichte Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

[2] Insbesondere sind den Kommissionen von der Zentralstelle für Organisationsfragen ihre Empfehlungen an die Departemente und Abteilungen zur Kenntnis zu bringen.

[3] Sofern die Kommissionen es verlangen, sind ihnen vom Bundesrat auch Aufsichtsbeschwerden und die Akten über ihre Erledigung durch den Bundesrat, die Departemente oder Abteilungen, sowie Beschlüsse und Entscheide über Personal-, Verwaltungs- und Organisationsangelegenheiten vorzulegen.

[4] Die Beschlüsse und Entscheide des Bundesrates, der Departemente und Abteilungen können von den Kommissionen oder der Bundesversammlung nicht aufgehoben oder abgeändert werden.

[5] Den Geschäftsprüfungskommissionen steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

[6] Die Geschäftsprüfungskommissionen bringen Feststellungen, die Mängel im Finanzhaushalt betreffen, der Finanzdelegation zur Kenntnis.

2. Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen

Art. 48

(unverändert)

Art. 49

[1] ...

[2] Den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

Art. 50

[1] ...

[1bis] Die Finanzdelegation gliedert sich in Sektionen, von denen jede die Geschäftsführung eines oder mehrerer Departemente oder der Gerichte zuhanden der Delegation näher überprüft und denen den betreffenden Departementen oder Gerichten gegenüber die gleichen Rechte zustehen wie der Delegation.

[1ter] Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Delegation, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

[1quater] Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

[2] ...

[3] ...

[4] ...

[5] Für besondere Prüfungen und Untersuchungen ist ihr das nötige Personal zur Verfügung zu stellen.

[6] Die Finanzdelegation bringt Feststellungen, die eine mangelhafte Geschäftsführung betreffen, den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis.

3. Rechte und Pflichten der Alkoholkommissionen

Art. 51–53

(unverändert)

4. Berichterstattung an die Räte

Art. 53bis

[1] Die Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Alkoholkommissionen berichten ihrem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit bei der Behandlung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung, bzw. des Geschäftsberichtes und der Rechnung der Alkoholverwaltung.

[2] Sie können ausserhalb dieser Geschäfte den Räten besondere Berichte erstatten, wenn bestimmte Umstände dies rechtfertigen.

5. Gemeinsame Bestimmungen für die ständigen Kommissionen

Art. 54

[1] Die Räte sind befugt, weitere ständige Kommissionen für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestellen.

[2] Die ständigen Kommissionen stimmen unter Wahrung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit ihre Tätigkeit und ihre Untersuchungen aufeinander ab.

[3] Wenn sie in ihrer Tätigkeit Feststellungen machen, die in den Aufgabenkreis einer andern Kommission fallen, bringen sie ihre Feststellungen dieser zur Kenntnis.

[4] Die aus einer ständigen Kommission auf Grund der Bestimmungen des Reglementes oder aus andern Gründen ausscheidenden Mitglieder sind während mindestens dreier Jahre in die gleiche Kommission nicht wieder wählbar.

6. Untersuchungskommissionen

Art. 54bis

[1] In schwerwiegenden Fällen können zur Ermittlung bestimmter Tatsachen, zur Abklärung einzelner Vorkommnisse in der Bundesverwaltung sowie zur Feststellung der Verantwortlichkeiten durch übereinstimmenden Verfahrensbeschluss beider Räte parlamentarische Untersuchungskommissionen eingesetzt werden.

[2] Der Auftrag an die Kommissionen muss im Wortlaut des Beschlusses umschrieben werden.

Art. 54ter

[1] Haben die Räte die Einsetzung von Untersuchungskommissionen beschlossen, so ernennt jeder Rat seine Kommission gemäss seinem Geschäftsreglement.

[2] Die beiden Kommissionen können in der Untersuchung zusammenarbeiten und den Räten einen gemeinsamen Bericht erstatten.

[3] Sie können mit der Durchführung einzelner Untersuchungsaufgaben Subkommissionen betrauen.

[4] Die Kommissionen können das erforderliche Personal vom Bundesrat anfordern oder anstellen.

[5] Sie können überdies Zeugen einvernehmen, Sachverständige beiziehen, die Vorlegung von Urkunden verlangen und Augenscheine vornehmen. Die Artikel 42–61 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess finden sinngemäss Anwendung.

[6] Nach Abschluss der Untersuchung und vor der Berichterstattung durch die Kommissionen ist dem Bundesrat sowie den Beamten, denen gegenüber im Bericht Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor den Kommissionen zu äussern.

Art. 54quater

[1] Beamte, die von einer Untersuchungskommission befragt werden, sind der Kommission oder deren Subkommissionen gegenüber von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden.

[2] Sie sind der Kommission oder ihren Subkommissionen gegenüber ebenfalls von der militärischen Geheimhaltungspflicht entbunden.

[3] Artikel 28, Absätze 1–4 des Beamtengesetzes ist nicht anwendbar.

[4] Die befragten Beamten sind verpflichtet, der Kommission jede Auskunft über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die sich auf ihre dienstlichen Obliegenheiten beziehen, wahrheitsgemäss zu erteilen sowie die Amtsakten, die den Gegenstand der Befragung betreffen, auszuliefern oder zu nennen.

[5] Den Beamten darf aus ihrer wahrheitsgemässen Aussage keinerlei Nachteil erwachsen.

[6] Den Beamten sind die übrigen Arbeitskräfte des Bundes sowie alle andern Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, gleichgestellt.

[7] In bezug auf die von Beamten gemachten Aussagen, die der Amtsverschwiegenheit gemäss Beamtengesetz oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, sowie in bezug auf die herausgegebenen geheimen Amtsakten sind die Mitglieder der Kommission ihrerseits sowie die Sekretäre und Protokollführer an das Amtsgeheimnis gebunden. Bei jeder Einvernahme und bei jeder Aktenausgabe ist festzustellen, auf welche Aussagen und Akten diese Bestimmung anwendbar ist.

Art. 54quinquies

[1] Wer im Verfahren vor einer Untersuchungskommission als Zeuge zur Sache falsch aussagt oder als Sachverständiger einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt, wird nach Artikel 307 des Schweizerischen Strafgesetzbuches bestraft.

[2] Wer ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Vorlegung von Urkunden verweigert, wird nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches bestraft.

[3] Die strafbaren Handlungen unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit. Sie können von den Räten zur Verfolgung und Beurteilung den Kantonen überwiesen werden.

[4] Die Behörden des Bundes und der Kantone haben den Untersuchungskommissionen Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

Art. 54sexies

Haben die Räte Untersuchungskommissionen eingesetzt, so fällt die weitere Verfolgung der im Auftrag an die Untersuchungskommissionen genannten Vorfälle und Verantwortlichkeiten durch andere ständige oder nicht ständige parlamentarische Kommissionen dahin.

II.

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten wird wie folgt ergänzt:

Art. 27, Abs. 3 (neu)

[3] Vorbehalten bleibt Artikel 54quater des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Art. 28, Abs. 5 (neu)

[5] Vorbehalten bleibt Artikel 54quater des Geschäftsverkehrsgesetzes.

III.

Das Gesetz tritt am in Kraft.

(Entwurf)

B.

Beschluss des Nationalrates betreffend Änderung und Ergänzung des Geschäftsreglementes des Nationalrates

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962 wird wie folgt geändert und ergänzt:

Art. 49, Abs. 3

[3] ...

... ; diese Beschränkung gilt nicht für die Geschäftsprüfungskommission, für die Finanzkommission und ...

Art. 50bis

Die ständigen Kommissionen können sich ein Reglement geben. Dieses bedarf der Genehmigung des Rates.

Art. 53, Abs. 2 und 3 (neu)

[2] Die Kommissionspräsidenten bestimmen am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

[3] Die Präsidenten der ständigen Kommissionen sorgen im Einvernehmen mit dem Bundesrat für eine regelmässige Protokollführung in ihrer Kommission. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

ment dit un objet d'une importance relativement mineure, la date de la session étant connue longtemps à l'avance. Les documents relatifs aux objets à traiter auront été, eux aussi, distribués depuis longtemps aux membres de l'Assemblée fédérale. Enfin, tous les membres de cette assemblée qui font partie d'une commission appelée à rapporter au cours de la session sont parfaitement documentés et savent que leur affaire viendra en délibération, si bien qu'encore une fois, l'importance pratique du délai proposé est assez mineure. J'ajoute que, personnellement, je juge vain un délai dont on sait d'avance qu'à l'occasion il ne pourra pas être respecté. Il est donc inutile de légiférer. Il faut aussi songer au cas que vient de citer le rapporteur de langue allemande et qui est celui de la convocation d'une session extraordinaire où, selon les circonstances, le délai de convocation sera nécessairement réduit, ou au cas encore plus extrême qui est celui de l'élection d'un général. Il n'y a pas de risque que ce cas se produise trop souvent.

Ces deux cas montrent à eux seuls que le délai de 10 jours ne pourra pas dans tous les cas être respecté, de telle sorte que la sagesse consiste à demander en premier lieu à ceux que cela concerne: à la conférence des présidents, aux commissions et au secrétariat, de faire ce qu'ils peuvent pour expédier les convocations le plus rapidement possible.

Je juge personnellement peu pratique et inefficace d'inscrire dans la loi un délai formel qui risque d'avoir un effet de boomerang. Dès l'instant où un tel délai légal existerait, ce délai minimum risquerait bien de devenir délai maximum.

Pour ces raisons, il semble que si la proposition de notre collègue est bien intentionnée, elle n'est pas tout à fait opportune.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Keller	21 Stimmen
Dagegen	48 Stimmen

Ziffer 2, Ingress

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Das Kapitel: «V. Sekretariat der Bundesversammlung» wird wie folgt ergänzt:

Chiffre 2, préambule

Proposition de la Commission de gestion

Le chapitre «V. Secrétariat de l'Assemblée fédérale» est complété comme suit:

Angenommen — Adopté

Art. 40bis

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Das Sekretariat der Bundesversammlung stellt den Mitgliedern beider Räte sowie ihrer Kommissionen die Dokumentation zur Verfügung, die sie zur Ausübung ihres Amtes benötigen.

Antrag Imboden

Abs. 1

Bei Ausübung ihres Amtes steht den Mitgliedern beider Räte sowie den Kommissionen ein Dokumentationsdienst zur Verfügung.

Abs. 2

Seine Organisation wird durch einfachen Bundesbeschluss festgelegt.

Art. 40bis

Proposition de la Commission de gestion

Le secrétariat de l'Assemblée fédérale met à la disposition des membres des deux conseils et de leurs commissions la documentation qui leur est nécessaire dans l'exercice de leurs charges.

Proposition Imboden

Al. 1

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des deux conseils et les commissions disposent d'un service de documentation.

Al. 2

Son organisation est réglée par un arrêté fédéral simple.

Weibel, Berichterstatter: Hier handelt es sich nun um den Dokumentationsdienst, wie er im Mirage-Bericht eingehend umschrieben worden ist und worüber ja in der Eintretensdebatte manches gesprochen wurde. Die Wünschbarkeit des Dkomentationsdienstes ist unbestritten. Auch der Bundesrat ist damit einverstanden. Ich freue mich sehr über die positive Wertung, die dieses neu vorzusehende Instrument hier gefunden hat. Das gilt sowohl für den Antrag der Kommission wie auch für den Antrag Imboden, der in diesem Zusammenhang eine etwas andere Fassung wünscht, der aber nicht etwa den Dokumentationsdienst einschränken will, ganz im Gegenteil, er möchte diesen noch bedeutend weiter ausgebaut sehen. Es ist sicher nicht zufällig, dass gestern zwei der Herren Professoren hier gerade diesem Problem ihre ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben.

Eine Frage ist hier näher abzuklären, das ist die organisatorische Eingliederung der ganzen Angelegenheit. Der Mirage-Bericht sagt hier, dass er sich die Eingliederug im Rahmen des Sekretariates der Bundesversammlung vorstelle. Warum gerade an diesem Ort? Ganz einfach deshalb, weil dies der relativ unabhängigste Ort der Verwaltung ist. Ich betone «relativ». Hier muss ich auf eine grundsätzliche Schwierigkeit aufmerksam machen, die uns immer dort begegnen wird — das ist eine Antwort auf das, was gestern ausgeführt worden ist —, wo wir Parlamentsdienste schaffen möchten, die von der Verwaltung unabhängig sind. Hier kommen wir in Konflikt mit dem Artikel 105 der Bundesverfassung. In dieser Frage haben wir einmal mehr den Bundesrat, schon vor Beginn unserer Arbeiten, um seine Stellungnahme ersucht. Das war die erste Kontaktnahme in diesen Sachfragen. Wir haben die belegte Antwort bekommen, dass schon die jetzige Regelung, wonach der Generalsekretär den beiden Ratspräsidenten direkt untersteht, angesichts der Bundesverfassung, Artikel 105, als sehr problematisch bezeichnet wird. Diplomatischerweise hat man sie nicht gerade als verfassungswidrig bezeichnet, aber dem Inhalt nach wurde sie als auf sehr schwachen Füssen stehend bezeichnet. Das gilt für alle die Dinge, die wir uns selbst zur Verfügung stellen wollen. Die Kommission hat daher in ihrem Bericht geschrieben, dass nach ihrer Meinung die Frage der Auslegung von Artikel 105 grundsätzlich aufgerollt werden müsse, denn wir sind überzeugt, dass wir mit der Zeit

nicht nur zu einem Dokumentationsdienst, sondern auch sonst zu eigenen Parlamentsdiensten kommen müssen, die von der Verwaltung unabhängig sind. Einer dieser wichtigsten Dienste ist sicher der Dokumentationsdienst. Wie soll er bezüglich Grösse, Art usw. ausgestaltet werden? Ich habe Ihnen den Rauhreif, der in Engelberg auf die verhältnismässige Grosszügigkeit beim Mirage-Bericht fiel, vorgestern geschildert. Die Herren Ständeräte haben für diese Institution im wesentlichen Skepsis und auf keinen Fall grosse Begeisterung gezeigt. Man hat den Rechtsdienst herausgestrichen. Wir haben uns damit einverstanden erklärt, aber mit der ausdrücklichen Bemerkung, dass der Oberbegriff Dokumentation auch die Einstellung von Leuten mit Rechtskenntnissen einschliesse; denn es wäre nicht sehr sinnvoll, hier einfach einen Bibliothekar anzustellen und im übrigen die Sache nicht weiter auszubauen. Hier gehen also die Meinungen auseinander. Die einen möchten möglichst wenig, die andern möchten möglichst viel. Dazwischen liegt die Auffassung Ihrer Geschäftsprüfungskommission, die Organisation den Bedürfnissen entsprechend vorzusehen. Wir sind nämlich, von der Praxis aus gesehen, noch nicht ganz sicher, wie weit dieser Dienst von den Parlamentariern beansprucht werden wird. Wir hoffen, dass dies intensiv der Fall sein wird; aber machen wir uns da wiederum keine zu illusionären Vorstellungen. Ich kann mir kaum denken, dass ein grosser Sturm jedes Einzelnen auf diesen Dokumentationsdienst einsetzen wird. Wäre dem so, dann hätten wir im Rahmen unseres Vorschlages absolut die Absicht, dem Bedürfnis, das dann echt und bewiesen ist, auch vollumfänglich Rechnung zu tragen. Praktisch stellen wir uns das so vor, dass eine Kommission aus einigen interessierten Herren des Ständerates und des Nationalrates gebildet würde, die dann dem Sekretariat die entsprechenden Weisungen für die Ausgestaltung des Dokumentationsdienstes zu erteilen hätte. Ich kann den Herren Hofer und Imboden jetzt schon voraussagen, dass es ihnen blühen kann, in dieser Kommission mitzuwirken, erstens, weil sie dafür sehr geeignet sind, Erfahrungen haben, und zweitens, damit ja nicht die Meinung aufkommen kann, man möchte hier zurückbinden. Unsere Kommission will das nicht; aber sie möchte sich nicht später dem Vorwurf aussetzen, man habe jetzt schon ohne jegliche Erfahrung die ganze Sache allzu gross ausgebaut, und die Bedürfnisse seien nicht dementsprechend vorhanden gewesen.

Ein zweiter Faktor ist die Zeit, Wir möchten, dass rasch in dieser Richtung etwas geschehen kann. Nach unserem Vorschlag ist das möglich. Sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes wird hier gehandelt werden können. Herr Imboden schlägt hier vor, dass ein einfacher Bundesbeschluss die ganze Organisation zu ordnen habe. Dieser Gedanke ist an sich nicht etwa widersinnig, ganz im Gegenteil, er möchte dem Dokumentationsdienst mehr Gewicht geben und das unterstreichen, was wir alle wollen. Ich sehe hier aber die praktische Gefahr eines wesentlichen Zeitverlustes. Wer muss diesen einfachen Bundesbeschluss formulieren? Ihre Geschäftsprüfungskommission hat nun ein Jahr lang Gesetzgebungstätigkeit hinter sich, und nach all den Erfahrungen möchten wir uns wieder unserer ursprünglichen Aufgabe zuwenden und nicht weiter in Gesetzgebung machen. Also dürfte der übliche Weg über den Bundesrat beschritten werden. Ob nun der Bundesrat bei seiner grossen Geschäftslast diese Aufgabe gerade als seine vordringlichste behandeln wird, weiss ich nicht. Es ist möglich, aber allenfalls auch nicht. Dann kommt die Beratung im einen Rat, die Beratung im andern Rat; das wird alles viel Zeit brauchen, insbesondere angesichts des Widerstandes, der offensichtlich in Engelberg von seiten des Ständerates gegen diese Institution gemacht worden ist. Ich fürchte also mit der Geschäftsprüfungskommission, dass wir noch zwei, drei Jahre kein solches Instrument zur Verfügung haben werden. Es wäre uns lieber, wir hätten schon bald ein solches Instrument und könnten praktische Erfahrungen sammeln. Dies würde durch die Annahme unseres Vorschlages garantiert. Wir hoffen, dass dann der entsprechende Ausbau kommt; er wird in keiner Weise verbaut, Und sollte es sich zeigen, dass eine weitere gesetzliche Ausgestaltung dieser Frage notwendig ist, sind wir die letzten, die dem irgendwie widersprechen würden. In diesem Sinne bittet Sie die Geschäftsprüfungskommission, ihrem Antrag zuzustimmen.

M. **Graber,** rapporteur: Nous avons suffisamment insisté hier, dans notre rapport d'entrée en matière, sur le problème de l'information du parlement, pour pouvoir nous dispenser de nouvelles considérations générales. Chacun d'ailleurs ici a admis que si l'on veut permettre un dialogue plus équilibré et donc plus utile entre le gouvernement et le parlement, il était indispensable de créer les conditions d'une certaine égalité dans l'information.

En fait, alors qu'ailleurs on s'ingénie à perfectionner des moyens existants, chez nous tout est à créer. Ici aussi, il faut le dire, l'attitude du Conseil fédéral est très positive et je crois qu'il est juste de lui rendre l'hommage qu'il a traité ce problème extrêmement important avec une hauteur de vue indiscutable. D'emblée, en effet, dès son premier mémoire à votre Commission de gestion, il a encouragé vivement la création du service juridique et de documentation prévu dans l'avant-projet, considérant qu'il était de nature à renforcer la position du parlement et à bien marquer son indépendance. Il ajoutait même que le risque d'un éventuel double emploi avec les services existants de l'administration ne devait pas faire obstacle à cette création. Au fond, si vous voulez, le Conseil fédéral manifestait le désir de trouver en face de lui, pour engager le dialogue législatif, un partenaire plus valable parce que mieux armé.

Il est frappant aussi de constater que si le professeur Eichenberger dit dans sa consultation — que j'ai eu l'occasion de parcourir hâtivement hier soir — qu'il est bien de ne pas surdimensionner l'appareil au départ, il craint, cependant, que si l'on crée quelque chose de trop chétif, ce quelque chose ne survive pas à l'expérience. Il estime que le parlement devrait être moins modeste en ce qui le concerne lui-même. Ce qui est frappant c'est que les réticences sont venues de certains parlementaires eux-mêmes. Ils craignent que l'on ne tombe dans je ne sais quelle espèce de démesure, voient déjà se profiler à l'horizon un bataillon de juristes, d'économistes et autres sociologues. C'est en bonne partie pour une question de sous — question dont la dimension est pourtant hors de proportion avec celle de l'objectif poursuivi — qu'on s'est rabattu à Engelberg sur la formule prudente suggérée par les commissions des finances et qui est devenue celle du projet.

Il est important cependant de préciser que si l'on a renoncé à parler expressément d'un service juridique ce n'est pas, comme l'écrit à tort le Conseil fédéral dans son rapport, qu'on ait admis l'inutilité d'un tel service

dès l'instant où la division de justice est à la disposition du parlement. Le principe d'un service indépendant de l'exécutif demeure en soi indiscuté. C'est simplement que la documentation qui devrait selon notre projet être mise à disposition par le secrétariat de l'Assemblée fédérale recouvre celle, de toute nature, nécessaire à l'accomplissement des tâches parlementaires aussi bien juridiques, économiques, scientifiques, techniques, que sociales. De surcroît, si l'on ne parle plus de service, c'est que chacun s'accorde à envisager un début modeste, pour lequel quelques collaborateurs suffiront. On s'inquiète un peu de savoir quelle sera leur tâche. On en attend d'abord qu'en suivant les publications périodiques et les articles de presse importants ils tiennent à jour et facilitent l'exploitation de la documentation relative aux questions préoccupant les membres de l'Assemblée fédérale, qu'ils soient ensuite à la disposition des parlementaires pour les recherches utiles à l'étude d'une motion, d'une initiative, ou d'une simple proposition. On leur demandera aussi, le cas échéant, d'examiner sous l'angle parlementaire les projets soumis aux Chambres, en particulier les questions de compétence constitutionnelle ou légale. Enfin, en cas de besoin ils pourront être invités à fournir la documentation relative à telle réalisation ou expérience faite ailleurs.

Quoi qu'il en soit, cet appareil peut être au début de dimensions modestes. Seul l'usage qu'on en fera — ou qu'on n'en fera pas — seule l'expérience permettra de le façonner peu à peu de manière qu'il réponde bien à des besoins réels. Le projet de la commission prévoit de confier cet appareil au secrétariat de l'Assemblée fédérale. Dans l'état actuel des choses, on voit mal où le loger ailleurs si l'on veut réellement créer un instrument indépendant de l'administration, ce qui est une fois encore capital. Je rappelle qu'aux termes de l'article 40 de la loi sur les rapports entre les conseils adoptée en 1962, ce secrétariat est placé sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, lequel est subordonné aux présidents des deux conseils. C'est l'embryon voulu d'un service rattaché au parlement.

Ces dispositions n'ont été possibles en 1962 qu'en vertu de l'interprétation que donne Burkhardt de l'article 105 de la Constitution, sur laquelle on s'est fondé, selon laquelle la chancellerie fédérale est placée sous la surveillance spéciale de l'Assemblée fédérale dans la mesure où elle en assure de secrétariat et sous celle du Conseil fédéral lorsqu'elle fonctionne en tant que secrétariat du gouvernement. Il n'en demeure pas moins que l'adoption de l'article 40*bis* sera un motif de plus de régler clairement le statut des fonctionnaires du secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Mais avant de se précipiter vers d'éventuelles modifications légales il serait peut-être plus sage d'expérimenter le système. Pour le mettre en œuvre, votre commission imagine que les présidents des conseils, auxquels le secrétaire général est subordonné, délégueront en quelque sorte leurs pouvoirs à une commission de parlementaires particulièrement qualifiés. Tout à l'heure le rapporteur de langue allemande a déjà convoqué si je puis dire à la prochaine séance de cette commission les professeurs Imboden et Hofer. Je contresigne volontiers cette convocation! Sur le fond, il est bien clair que nous sommes d'un avis absolument identique à celui de notre distingé collègue le professeur Imboden. Le texte de sa proposition ne précise pas à quoi le service serait rattaché. C'est une première différence avec la nôtre, qui confie ce soin au secrétariat de l'Assemblée fédérale. Puis, dans l'idée de structurer dès le départ solidement et sur une base légale claire ce nouveau service, la proposition Imboden prévoit que ce statut devrait faire d'emblée l'objet d'un arrêté fédéral simple. Nous comprenons cette préoccupation, en soi absolument valable. Nous préférons une construction un peu plus pragmatique, juridiquement parlant peut-être un peu moins pure, mais plus pratique. Quant cet arrêté fédéral sera-t-il pris? N'est-il pas prématuré de l'élaborer alors qu'on ne connaît pas du tout encore la dimension et la nature exactes du service à créer? Il nous paraît qu'il s'agit là en quelque sorte d'une deuxième phase qu'il serait plus utile de renvoyer à un peu plus tard. D'ailleurs, nous nous en tenons à notre proposition, pourquoi ne pas le dire, dans le désir de rester fidèles aux décisions prises par la communauté de travail à Engelberg. Un accord est intervenu entre les représentants des commissions de gestion et des commissions des finances des deux conseils. Il ne nous semble pas prudent à première vue, sans raison véritablement impérative, de nous écarter de ce qui a été convenu d'un commun accord à ce moment-là.

C'est dans cet esprit que la Commission de gestion vous prie d'adopter sa proposition.

Imboden: Es ist gestern so viel Ueberzeugendes für die Schaffung des Dokumentationsdienstes gesagt worden, dass jedes weitere Wort überflüssig erscheinen könnte. Ich möchte Ihnen nur einen Vergleich geben, um zu illustrieren, wie weit uns andere Länder voraus sind. Der amerikanische Kongress wendet an Geld allein für den parlamentarischen Hilfsdienst etwa dreissigmal soviel auf, wie die Eidgenossenschaft insgesamt für ihre beiden Räte aufwendet. Aber es gibt auch eindrückliche Vorbilder, in uns eher entsprechenden Grössenmassen. Ich denke etwa an die Hilfsdienste, die in einzelnen deutschen Ländern eingerichtet worden sind. Man könnte gegenüber dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission nur ein einziges Bedenken hegen, nämlich das, ob das Wort Dokumentationsdienst nicht untersetzt sei. Dieses Wort lässt zu sehr nur an eine verbesserte Bibliothek denken. Der Ausdruck Dokumentations- und Rechtsdienst wäre mir lieber gewesen. Aber hier hat nun glücklicherweise die gestrige Debatte in beruhigender Weise Klarheit gebracht. Um was es geht, hat Herr Furgler in seinem eindrücklichen Schlussvotum deutlich gesagt. Die Räte bedürfen eines der Zeit entsprechenden Arbeitsinstrumentes. Es soll den Ratsmitgliedern zur Verfügung stehen; es soll den Kommissionen dienen; aber es soll auch die Arbeit in den Fraktionen erleichtern und vertiefen. Also soll hier in anderer Form etwas verwirklicht werden, was auch für Herrn Blatti sehr wesentlich ist. Ueber das Ziel besteht somit Einigkeit. Mein Antrag bezieht sich auf die Form, scheinbar nur auf die Form. In Wirklichkeit geht es mir darum, dass die Räte ihr Arbeitsinstrument fest in die Hand bekommen, dass sie mit ihm vertraut sind und dass die Substanz der Einrichtung gesichert ist. Unterschätzen Sie nicht die zahlreichen Fragen, die zu lösen sein werden. Es muss gesagt sein, welche Arbeiten durchzuführen sind. Es muss vielleicht auch eine gewisse Prioritätsordnung aufgestellt werden. Ich könnte mir doch vorstellen, dass — zu gewissen Zeiten wenigstens — dieser Dokumentationsdienst überbeansprucht wird.

Ferner muss die Beziehung zu den Benützern geordnet werden; es müssen Regeln geschaffen werden, um

die Diskretion zu wahren. Ich halte es daher für unerlässlich, die Organisation dieses Dienstes in einem einfachen Bundesbeschluss niederzulegen.

Nun haben die beiden Kommissionsreferenten, wie gestern schon Herr Schmid, mit Recht erklärt, am Anfang sollte nicht die Schaffung eines Reglementes, sondern die praktische Arbeit stehen. Man solle auch den Mut zum Versuch haben. Ich glaube, diese Auffassung ist richtig. Aber ich stelle mir auch gar nicht vor, dass dieser einfache Bundesbeschluss sofort geschaffen werden müsse ; wichtig ist mir nur, dass er einmal geschaffen wird. Wenn Sie schon eine Kommission einsetzen wollen, wäre es vielleicht auch Sache dieser Kommission, diesen einfachen Bundesbeschluss vorzubereiten.

Auch die ausländischen Beispiele zeigen, dass der Hilfsdienst des Parlamentes ohne eine klare, normierte Regelung nicht funktionieren kann. Anfangs 1964 hat in Bayern die parlamentarische Opposition die Schaffung eines solchen Hilfsdienstes verlangt, und zwar hat sie einen detaillierten Gesetzesvorschlag eingebracht. Sie beschränkte sich also nicht auf einen Vorschlag, der das Prinzip verankert, sondern sie stellte einen Antrag, der die Benützungsordnung im einelnen regelte.

Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zuzustimmen und einen ausführenden einfachen Bundesbeschluss vorzusehen. Er soll die Wirksamkeit des neuen Instrumentes garantieren.

M. **Reverdin:** Si je prends la parole à propos de l'article 40*bis*, c'est, d'une part, pour soutenir la proposition de M. Imboden, tout au moins son premier alinéa — car M. Imboden ne m'a pas encore convaincu que l'on peut dès maintenant légiférer sur quelque chose qui n'existe qu'à l'état d'intention — d'autre part, pour vous dire l'extrême importance que j'attribue au service de documentation qu'on se propose de créer. Si je suis très sceptique, voire négatif quant aux autres mesures qu'on nous propose, celle-ci me paraît essentielle.

Mais que faut-il entendre au juste par service de documentation? On en a beaucoup parlé hier. Il m'a paru préférable de donner mon point de vue maintenant plutôt que lors du débat sur l'entrée en matière. Le service de documentation ne doit pas être un service qui ajouterait des masses de papier aux masses que nous recevons déjà en surabondance et que nous n'avons même pas le temps de lire. Cela ne ferait qu'aggraver le mal. Nous sommes accablés! Et encore est-on raisonnable ici. Mais permettez-moi de vous donner un petit exemple qui vous montrera jusqu'où l'on peut aller en ce domaine. Comme représentant au Conseil de l'Europe, je reçois une quantité prodigieuse de documents. N'ayant pas le temps de les lire tous, je les conserve presque tous pour le cas où j'en aurais besoin. En dix-huit mois, la pile faisait une fois et demie ma taille!

Un service de documentation qui nous enverrait de nouveaux documents ne nous servirait à peu près à rien. Ce qu'il nous faut, c'est d'abord une documentation suisse et étrangère aussi complète que possible conservée au secrétariat des Chambres. Nous avons grand intérêt à nous informer de la manière dont d'autres pays règlent des problèmes semblables aux nôtres. C'est pourquoi j'insiste sur la documentation étrangère. Ce qu'il nous faut surtout, ce sont non pas des spécialistes, mais des documentalistes, autrement dit des gens qui collectionnent des documents, qui en examinent le contenu et qui sont en mesure de nous fournir ce dont nous avons besoin quand nous en avons besoin. Le documentaliste est un spécialiste de la documentation et non pas un spécialiste des questions sur lesquelles nous sommes appelés à nous prononcer.

Ce qui me paraît donc essentiel c'est que nous puissons nous adresser, ici, à un service de documentation — et je tiens beaucoup à l'expression telle qu'elle se trouve dans la proposition de M. Imboden — à un service qui soit en mesure de nous fournir à temps des documents ou des informations précises et à jour. D'autres parlements ont des services analogues. Les deux sous-commissions scientifiques du Conseil de l'Europe ont eu l'occasion d'examiner ces problèmes et de les étudier attentivement. Ce que nous avons appris est fort intéressant. Le système américain, très développé, ne saurait nous servir de modèle. Sachez toutefois que pour les seuls problèmes de la politique scientifique, le parlementaire américain dispose de toute une équipe de documentalistes ; le congrès bénéficie de moyens considérables pour la documentation et pour les documentalistes de ce secteur. A Strasbourg, nous avons posé au sénateur Fullbright et au représentant Waine Hays des questions sur ce service de documentation, et nous attendons la visite de son chef.

Le secteur de la politique scientifique est extrêmement important. Nous allons être appelés à nous en occuper de plus en plus, à prendre des décisions qui détermineront peu à peu la politique suisse de la science. Pour cela il nous faudra regarder ce qui a été fait à l'étranger, dans nombre de pays, à l'est comme à l'ouest. Comment nous informer individuellement? C'est chose presque impossible. Comment savoir ce qui est à jour, ce qui l'est moins, ce qui est bon, ce qui est intéressant ou ce qui ne l'est pas? Aucun de nous n'a le temps de faire ce travail systématiquement à côté de ses autres occupations. Mais si nous avons quelqu'un ici qui suit ces questions et ces matières, nous pourrons obtenir, le moment venu, ce dont nous aurons besoin.

J'ai là un autre document qui me paraît intéressant. Le parlement britannique est lui aussi en train de réformer ses méthodes de travail. Il a nommé un «Select Committee on Procedure» qui a déjà déposé cinq rapports. Celui que j'ai là est le quatrième. Pour nos collègues britanniques ce qui est à la clef, c'est l'information ; pour avoir une information suffisante, ils créent des services avec des documentalistes. Nous avons fait venir à Paris, récemment, à une séance de la commission scientifique du Conseil de l'Europe, un des clercs de la Chambre des Communes qui nous a donné à ce sujet des indications extrêmement intéressantes.

Je pourrais allonger. Je m'en abstiens pour ne pas abuser de votre temps. Ce que je voulais simplement dire, c'est qu'il me paraît qu'il doit s'agir d'emblée d'un vrai service de documentation, avec ses documentalistes ; que ce service doit être à notre disposition, mais que, comme dans notre pays nous ne disposons ni de ressources en hommes ni de ressources en argent considérables, il n'y aurait pas d'objection, dans certains cas, à ce que soit l'administration fédérale soit d'autres gens puissent s'adresser à lui. Ce sont des questions qu'il nous faudra régler.

J'appuie donc l'amendement de notre collègue, M. Imboden, dans son premier alinéa. En ce qui concerne l'alinéa 2, je suis sceptique, mais je ne veux pas m'y opposer absolument.

Akeret: Ich möchte keine offenen Türen einrennen, weil der Dokumentationsdienst ja bisher eine sehr gute Aufnahme gefunden hat. Gestatten Sie mir aber doch einige Bemerkungen, um vielleicht noch einige Missverständnisse, die in bezug auf diese neue Institution bestehen könnten, zu zerstreuen. Es kann wohl nichts schaden, wenn wir die Aufgaben, die diesem Dokumentationsdienst zugedacht sind, noch etwas verdeutlichen.

Nach meiner Ueberzeugung kommt der Schaffung eines Dokumentationsdienstes eine ganz wesentliche Bedeutung bei der Aufwertung des Parlamentes zu. Ich teile in dieser Hinsicht die Auffassung der Herren Kollegen Imboden, Hofer und Furgler, die auf die Notwendigkeit des Ausbaues der parlamentarischen Hilfsdienste hingewiesen haben. Es handelt sich darum, für das Parlament ein Instrument eigener Meinungsbildung zu schaffen, unabhängig vom Gesichtspunkt der Verwaltung oder einseitiger Interessen.

Einige Kollegen haben die Befürchtung geäussert, dass wir dann noch mit einer grösseren Papierflut überschwemmt würden. Diese Befürchtung entspringt einem Missverständnis in bezug auf die Aufgaben eines Dokumentationsdienstes. Es gibt — das wissen wir alle — Dokumentation und Dokumentation, Material von sehr verschiedener Güte und Herkunft. Die Eingaben aus interessierten Quellen mögen informativ ganz interessant sein; Zuschriften aus sektiererischen Kreisen, Berichte usw. sind nicht immer von grossem meinungsbildendem Wert. Was wir benötigen, ist eine gezielte Dokumentation über bestimmte Sachgebiete, die wir jederzeit anfordern können oder auf die wir anhand von Uebersichten über Publikationen aufmerksam gemacht werden. Nach meiner Auffassung hat der Ausbau der Dokumentation nicht zuletzt in einer besseren Ausschöpfung und Verwertung der wissenschaftlichen Arbeiten und Publizistik — auch der politischen Publizistik — zu bestehen. Es gibt zahlreiche Arbeiten auf staatspolitischem, volkswirtschaftlichem, sozialpolitischem oder auch militärpolitischem Gebiete, die uns nicht zu Gesicht kommen. Wir können ja nicht die ganze Fachliteratur studieren. Es ist oft bedauerlich, wie wenig die Arbeit von Fachkreisen, von Spezialisten (Staatsrechtlern, Nationalökonomen usw.) für die parlamentarische Tätigkeit fruchtbar gemacht wird. Wir stellen auch fest, dass zahlreiche Bundesgesetze oder Bundeseinrichtungen durch spezielle Kenner der Materie fortlaufend kommentiert und in ihren Wirkungen verfolgt werden. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sollten für die Parlamentarier, die sich für ein bestimmtes Sachgebiet interessieren — und wir sind ja alle irgendwie spezialisiert —, gesammelt, gesichtet und besser zugänglich gemacht werden.

Zugegeben, jeder von uns besitzt zu Hause eine Fülle von Material, eine Menge von Dokumentation; aber dieses Material ist oft nicht gesichtet, und wenn wir eine ganz bestimmte Dokumentation benötigen, ist sie sicher nicht zur Hand; für Nachforschungen und Sichtungen fehlt uns aber vielfach die Zeit. Hier sollten wir einen Hilfsdienst besitzen, der uns zur rechten Zeit die richtigen Unterlagen beschafft.

Ferner möchte ich noch darauf hinweisen, dass noch heute die Dokumentations-Bereitstellung in unserem Rate sehr rudimentär entwickelt ist. Wie oft haben wir in Kommissionen oder im Rate das Fehlen von Gutachten, die irgendwo zirkulierten, uns aber nicht zur Verfügung standen, bemängelt. Das Gutachten Eichenberger hat gestern wieder ein Beispiel dafür geliefert. Ein anderes Beispiel: Bei der Behandlung der Frage der Auslandschweizer im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland sprach man von Gutachten und Stellungnahmen des Politischen Departementes. Sie standen jedoch der Kommission — jedenfalls nicht rechtzeitig — nicht zur Verfügung. Auch haben wir es in den letzten Jahren oft erlebt, dass die Botschaften nicht immer sehr aussagefreudig waren, so dass das Parlament zusätzliche Informationen bzw. zusätzliche Unterlagen verlangen musste.

Nehmen Sie nur die persönlichen Vorstösse: Wir müssen uns jeweils glücklich schätzen, von einer Postulats- oder Interpellationsbeantwortung der zuständigen Departementschefs eine Kopie zu erhalten. Eine Vervielfältigung solcher Dokumente müssen wir uns selber besorgen. Auch die Zurverfügungstellung einer Kopie des Stenogramms unserer Voten sollte selbstverständlich sein. In dieser Hinsicht sind unsere Hilfsdienste sehr ungenügend geordnet.

Ich beantrage Ihnen daher, dem Ausbau der Dokumentation zuzustimmen und gebe gleichzeitig dem Wunsche Ausdruck, dass dieser Dokumentationsdienst von Anfang an leistungsfähig genug gestaltet werde.

Leider hat der Artikel in den Engelberger Beratungen — wie unser verehrter Kommissionsreferent bereits ausgeführt hat — eine Abmagerungskur erfahren. Ich hätte es begrüsst, wenn auch der Rechtsdienst ausdrücklich genannt worden wäre; denn auch dieser Rechtsdienst entspricht einem Bedürfnis. Wir erleben es täglich, dass wir bei der Beratung von Rechtsfragen, bei der Abfassung von Anträgen oder persönlichen Vorstössen auf einen solchen Dienst angewiesen wären. Er sollte von uns Parlamentariern ohne grosse Umstände jederzeit (und ohne dass wir erst vor verschlossenen Türen stehen) in Anspruch genommen werden können.

Ich hoffe, dass die Interpretation, wonach der Rechtsdienst im Dokumentationsdienst enthalten sei, Bestand habe und dass man nicht zurückbuchstabiere. Wir haben uns in der Kommission — wie bereits mitgeteilt worden ist — auch mit dem Antrag Imboden auseinandergesetzt, und ich habe mich in der Kommission für diesen Antrag Imboden einsetzen können. Aber ich habe mich dann überzeugen lassen, dass wir zuerst Erfahrungen sammeln und schrittweise vorgehen sollen; denn wir haben nicht den Willen, schon zum vorneherein einen grossen Apparat aufzuziehen. Die neue Einrichtung muss sich aus der Praxis heraus entwickeln. Ich glaube aber, dass die Richtlinien, die Herr Imboden gegeben hat, von der Kommission verwertet werden.

Durch den Aufbau eines Dokumentationsdienstes wird ein ganz wesentliches Gegengewicht zur tatsächlichen Macht der Verwaltung geschaffen; ausländische Beispiele beweisen dies. Der amerikanische Kongress hat sich durch seine parlamentarischen Hilfsdienste eine starke und unabhängige Position zurückerobert. Die Frage ist für uns auch vor allem sehr wichtig in bezug auf die Erhaltung des Charakters unserer Räte als Milizparlament. Wenn wir nicht vor der Fülle unserer Aufgaben, der Bewältigung der Probleme der modernen Gesellschaft, kapitulieren wollen, dann müssen wir unsere Hilfsdienste aufbauen. Ein wesentlicher Zweck des Dokumentationsdienstes ist die Arbeitserleichterung für die Parlamentarier, und der Dokumentationsdienst wird Ihnen — in Verbindung mit andern Hilfsmitteln — erlauben, die parlamentarischen Aufgaben im Nebenamt seriös und sachkundig zu bewältigen.

Weibel, Berichterstatter: Wenn man der Sache nach so einig ist wie wir uns alle sind, soll man sich über die Formulierungen nicht streiten. Ich glaube was gewollt wird, ist absolut klar. Wir wollen alle einen wirksamen Dokumentationsdienst. Nun haben inzwischen Kontaktnahmen stattgefunden, und es könnte eine Einigung auf folgender Basis gefunden werden: Um den Begriff «Dokumentationsdienst» auch in den Gesetzestext aufnehmen zu können, und das ist wichtig — Sie haben das von Herrn Reverdin und von anderen gehört —, sind die beiden Sprecher der Geschäftsprüfungskommission, allerdings in eigenem Namen, bereit, die Formulierung des ersten Absatzes des Antrages Imboden zu übernehmen. Unsere Schwierigkeit sehen wir aber im zweiten Absatz, wegen der Organisation und der Formulierung des einfachen Bundesbeschlusses, im Hinblick auf die mangelnde Erfahrung. Wir sehen hier die praktische Durchführbarkeit gehemmt. Wir haben gerne zur Kenntnis genommen, dass Herr Imboden bereit ist, seinen zweiten Absatz fallen zu lassen, womit dann vollständige Konkordanz zwischen den beiden Auffassungen bestünde. Die Frage des Verhältnisses zum Sekretariat der Bundesversammlung wird dadurch auch nicht verwischt, denn wenn Sie das Geschäftsverkehrsgesetz nehmen, dann sehen Sie, dass dieser Artikel unter V. Sekretariat der Bundesversammlung steht. Im Kontext gelesen also ist klar, dass diese Dokumentationsdienstregelung im Rahmen des Sekretariates der Bundesversammlung erfolgen wird. Materiell sind wir uns also einig. Auch formell können wir uns einig erklären. Ich bitte Sie, in diesem Sinne zuzustimmen. Wenn Sie dies tun, dann würde keine Differenz bestehen und sich auch eine Abstimmung erübrigen.

M. **Graber,** rapporteur: L'accord est tellement manifeste entre M. Imboden et votre commission quant au fond qu'il aurait été bien dommage que cet accord ne s'étendît pas aussi à la forme. C'est maintenant chose faite. Les rapporteurs vous proposent en conséquence de substituer au texte du projet l'alinéa 1 de la proposition de M. Imboden, l'alinéa 2 étant alors abandonné par son auteur.

Il faut convenir, et M. Imboden en a du reste convenu, que l'arrêté fédéral simple est un instrument contestable — certains juristes contestent cette forme — qui nous fait de surcroît perdre beaucoup de temps.

Enfin, il est inutile de préciser expressément que le service de documentation sera rattaché au secrétariat de l'assemblée fédérale. Son sort est réglé par l'article 40bis, qui figure dans la loi sur les rapports entre les deux conseils au chapitre du secrétariat général. Il n'y a donc aucun doute possible.

Nous vous prions en conséquence d'entériner la nouvelle proposition de la commission, qui consiste à remplacer l'ancienne par l'alinéa 1 de celle de M. Imboden.

Präsident: Die Kommissionsberichterstatter erklären, dass sie mit der Fassung des Antrages Imboden, Absatz 1, einverstanden seien, dass sie hingegen Absatz 2 des Antrages Imboden bekämpfen. Herr Imboden seinerseits lässt Absatz 2 seines Antrages fallen. Damit besteht hier Uebereinstimmung. Wir brauchen keine Abstimmung vorzunehmen. Artikel 40bis ist damit bereinigt.

Angenommen — Adopté

Text des Postulates Blatti

Gegenwärtig sind Bestrebungen für eine Parlamentsreform und für Verbesserungen im Parlamentsbetrieb im Gange. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, welche zentrale Bedeutung in unserer Demokratie den politischen Parteien und für den Parlamentsbetrieb ihren Fraktionen bei der Behandlung aller Landesfragen zukommt. Den politischen Parteien und den Parlamentsfraktionen ist die Aufgabe gestellt, die Probleme des Landes vom Gesichtspunkt des Gesamtinteresses zu würdigen, wogegen die wirtschaftlichen Gruppierungen naturgemäss in der Regel diese Fragen vom Blickwinkel der einzelnen Organisation aus behandeln.

Es drängt sich heute auf, die Fraktionssekretariate auszubauen, sollen die Bestrebungen der politischen Instanzen neben solchen der Wirtschaftsgruppen Schritt halten können. Insbesondere ist für die Fraktionen der Dokumentationsdienst auszubauen, der nicht, wie bei den Geschäftsstellen der Wirtschaftsverbände, von den entsprechenden Parteisekretariaten finanziell ohne weiteres getragen werden kann.

Der Bundesrat wird eingeladen, in Verbindung mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu prüfen, ob der Ausbau der Fraktionssekretariate, wie in andern demokratischen Staaten, durch angemessene finanzielle Mittel zu Lasten des Bundesbudgets erfolgen kann.

Texte du postulat Blatti

On s'occupe actuellement de reformer le parlement et d'améliorer son fonctionnement. Il convient de ne pas oublier, en l'occurrence le rôle primordial que jouent les partis politiques dans notre démocratie et leurs groupes parlementaires lorsqu'il s'agit de traiter tous les problèmes nationaux. C'est aux partis politiques et aux groupes parlementaires qu'il incombe d'apprécier les problèmes dans le contexte de l'intérêt général, alors que, par la nature des choses, les groupements économiques traitent ces problèmes sous leur angle particulier.

Il importe aujourd'hui de développer les secrétariats des groupes pour que les autorités politiques puissent exercer la même influence que les groupements économiques. Il s'agit en particulier de créer pour les groupes un service de documentation qui ne saurait être financé purement et simplement par les secrétariats de parti comme peuvent le faire les secrétariats des associations économiques.

Le Conseil fédéral est invité en conséquence à examiner, en liaison avec les commissions parlementaires compétentes, si des secrétariats de groupe ne pourraient pas être développés, comme cela se fait dans d'autres Etats démocratiques, grâce à des ressources financières qui figureraient au budget de la Confédération.

Mitunterzeichner — *Cosignataires:* Ackermann, Allgöwer, Arni, Baumgartner, Bühler-Winterthour, Celio, Chevallaz, Eibel, (Gasser-Bâle), Grass, von Greyerz, Hofstetter, Keller, Kohler, Kurzmeyer, Mossdorf, Pidoux, Schaller, Schmid Ernst, Schmid Werner, Stadlin, Steiner, Wanner, Widmer-Lenzbourg. (24)

Blatti: Am 17. Dezember des vergangenen Jahres habe ich zur Parlamentsreform ein Postulat eingereicht, das in seiner Schlussforderung folgenden Wortlaut hat:

«Der Bundesrat wird eingeladen, in Verbindung mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu prüfen, ob der Aufbau der Fraktionssekretariate, wie in

andern demokratischen Staaten, durch angemessene finanzielle Mittel zu Lasten des Bundesbudgets erfolgen kann.»

Ich möchte vorweg deutlich unterstreichen, dass es sich nicht um eine Finanzierung der politischen Parteien handelt, sondern bloss um einen Ausbau der Fraktionssekretariate der in der Bundesversammlung vertretenen Fraktionen.

Im Zusammenhang und als Folge der Ereignisse, die wir miterlebten, die unsern parlamentarischen Betrieb stark betroffen haben, ergab sich eine sehr intensive Diskussion unter den Parlamentariern und in einer breiten Oeffentlichkeit über das Genügen unserer parlamentarischen Einrichtungen und namentlich über die Notwendigkeit und die Mittel und Wege zu deren Verbesserung und Anpassung an die Erfordernisse der Gegenwart. Viele Mitbürger haben sich erfreulicherweise sehr intensiv mit den Fragen einer Verbesserung unseres Parlamentsbetriebes befasst. Angesehene Hochschullehrer, bedeutende Juristen und gute Kenner des Parlamentarismus haben mit vielen bemerkenswerten Ueberlegungen und Anregungen aufgewartet. Die zuständigen vorberatenden Kommissionen des Parlamentes stunden und stehen noch vor einer Fülle von mehr oder weniger brauchbaren Vorschlägen. Das Ergebnis der Prüfung der hauptsächlichsten Fragen liegt vor. Sie erfordern von uns objektive und weitsichtige Beschlüsse, die unsern Institutionen dienen und die immer grösser werdende Zahl von immer schwierigeren Aufgaben lösen helfen.

Das Ziel meines Postulates richtet sich auf die Erfüllung praktischer Bedürfnisse. Die Mitglieder des Parlamentes sollen in die Lage versetzt werden, jene Dokumentationen rechtzeitig zu erhalten, die ihnen notwendig erscheinen. Ueber die Ausweitung der Anforderungen an die Mitglieder der eidgenössischen Räte möchte ich keine Worte verlieren. Wir alle spüren diese Belastung und die stets zunehmenden Schwierigkeiten, die sich stellenden Probleme zu überblicken und uns in sie einzuarbeiten. Der Arbeitsaufwand ist auf dem staatlichen Sektor sehr gross geworden. Wir ersehen das am besten in der Veränderung der staatlichen Budget- und Rechnungszahlen in den letzten zehn Jahren. Die Zukunft verspricht hier keine Verminderung der Aufgaben, sondern viel eher eine Zunahme und eine Ausweitung auf Gebiete, die wir bisher nicht immer in ihrer vollen Tragweite erfasst haben. Das Wesen aller dieser gegenwärtigen und künftigen Probleme liegt nicht nur in ihrer Grösse, sondern ebenso sehr darin, dass sie weit in die Zukunft hineinweisen und eine wohl überlegte, langfristige Zukunftsprognose und Zukunftsgestaltung voraussetzen. Der eidgenössische Parlamentarier ist infolge der doppelten Belastung durch seinen Beruf und sein politisches Mandat so stark beansprucht, dass er dringend — das dürfte ja unbestritten sein — gewisser Hilfsmittel bedarf, die es ihm ermöglichen, seinen vielfältigen Aufgaben möglichst gerecht zu werden. Diese Erkenntnis war ja gestern in der grossen Eintretensdebatte wie ein roter Faden durch alle Referate hindurch festzustellen. Ist der Parlamentarier schon durch die laufenden Geschäfte in hohem Masse in Anspruch genommen, so bleibt ihm erst recht keine Zeit, um sich in Ruhe und Gründlichkeit über die grossen Zukunftsaufgaben seine Gedanken zu machen. Diese Zeitnot ist ja nicht nur beim Parlamentarier festzustellen, sondern besonders auch beim Bundesrat. Die Beanspruchung durch die stark angewachsene parlamentarische Tätigkeit führte schon lange dazu, dass die Interessengruppen, die Gewerkschaften und die Verbände einen grossen Einfluss auf die Parlamentsarbeit erhalten. Kollegen, die solchen Gruppen nahestehen, geniessen von dieser Seite alle Unterstützung, erhalten Dokumentationen und können sich jederzeit an die ihnen nahestehenden Verbandssekretarate wenden. Diese Herren haben schon in weitgehendem Masse die Hilfsmittel zur Hand, die heute den Parlamentsmitgliedern, die sich einzig auf ihre Fraktion stützen, sehr oft fehlen. Das ist mit ein Grund, dass der Einfluss der politischen Parteien schwindet und an deren Stelle die Macht der Interessengruppen tritt. Wir empfinden das vor allem bei den Gesetzesberatungen, bei der Bestellung der Expertenkommissionen, im Vernehmlassungsverfahren, dann auch bei der Bestellung der vorberatenden Kommissionen. Ich gehöre keiner solchen Interessengruppe an und fühle mich in erster Linie meiner politischen Partei im Rahmen ihrer Aufgabe als Wahrerin der allgemeinen Volksinteressen verpflichtet. Ich bin überzeugt, dass viele Kollegen hier im Saal von sich das gleiche sagen können. Ich glaube, dass in einer Demokratie, wie wir sie kennen, den politischen Parteien und ihren Fraktionen im Parlament eine zentrale Bedeutung zukommt. Sie sind es, die, wie es in meinem Postulate steht, die Probleme des Landes vom Gesichtspunkt des Gesamtinteresses zu würdigen und zu entscheiden haben, währenddem die wirtschaftlichen Gruppen solche Fragen eher vom Gesichtspunkte des Einzelinteresses aus beurteilen. Die politischen Parteien gehören bei allen Entscheiden des Staates an die vorderste Front, wenn sie nicht riskieren wollen, dass sich mehr und mehr unerfreuliche Gewichtsverschiebungen zu Lasten der Parteien ergeben.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit diesem Problem der Unterstützung der Fraktionssekretariate stellt, ist das schon viel diskutierte Problem des Uebergewichts der Verwaltung über das Parlament. Sie haben es in den vergangenen Monaten, und es ist in der gestrigen Debatte auch wiederholt zum Ausdruck gekommen, deutlich verspürt, dass sich das Parlament und seine Mitglieder im stark entwickelten modernen Verwaltungsstaat zunehmenden Schwierigkeiten gegenübersehen. Zu den vielen oft recht komplizierten und vornehmlich technischen Fragen, über die die Räte zu entscheiden haben, ist die Exekutive und die Verwaltung mit ihrem gut ausgebauten Apparat, dem nicht gleich dokumentierten Parlamentarier weit überlegen. Es ist für uns, die wir im Berufsleben stehen, nicht leicht, bei der grossen Zahl von Vorlagen die Zeit und die fachlichen Grundlagen für eine von der Verwaltung möglichst unabhängige Meinungsbildung zu finden. Wir sind darauf angewiesen, unser Urteil fast ausschliesslich gestützt auf die uns von der Verwaltung gelieferten Unterlagen zu fällen. Ganz abgesehen davon, dass dadurch das Prinzip der Gewaltentrennung auch tangiert wird, ist die Möglichkeit, zu Fehlentscheidungen zu gelangen, gegeben. Ich brauche mich darüber nicht weiter auszulassen; wir sind uns über diese Tatsachen einig, sonst würden wir heute kaum nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen.

Der hier schon oft zitierte Professor Eichenberger hat sich in einem Forumgespräch in Lausanne, an dem auch National- und Ständeräte teilgenommen haben, trotz massiver Kritik doch recht positiv zum Weiterbestehen unseres gegenwärtigen parlamentarischen Systems, das schliesslich in der ganzen Fragebesprechung auch

zur Diskussion steht, ausgesprochen. Das Schweizervolk wünscht bestimmt kein Berufsparlament. Es liegt an den politischen Parteien und auch am Souverän, dafür zu sorgen, dass die Parlamentarier die ihnen gemäss Verfassung und Gesetz übertragenen Pflichten sachgerecht erfüllen können. Im Rahmen der heute zur Diskussion stehenden Vorschläge für eine Verbesserung des Parlamentsbetriebes ist die Schaffung einer zentralen Dokumentationsstelle vorgesehen. Ich möchte mich zu diesem Vorschlag recht positiv einstellen. Er kann bestimmt ein nützliches Hilfsmittel zur Beschaffung der oft dringend gebrauchten allgemeinen Unterlagen und Informationen werden. Diese Lösung hat jedoch den Nachteil, dass die vorgesehene Hilfsstelle mehr oder weniger ein Glied der Verwaltung ist, das heisst von dieser nicht unabhängig wirksam sein kann. Sie kann ausserdem den verschieden gelagerten Auffassungen der Parteien und ihrer Vertreter nicht genügend Rechnung tragen. Der Wert unserer demokratischen Institution liegt ja in der Möglichkeit, in einer Frage verschiedene Lösungen anzustreben und nach freier Meinungsäusserung den besten Entscheid zu fällen. Diese absolute Freiheit in der parlamentarischen Arbeit muss gesichert sein. Es scheint kaum zweckmässig, wenn in der zu schaffenden Dokumentationsstelle die selben Leute gleichzeitig dem einen Parlamentsmitglied die Unterlagen für eine Vorlage beschaffen, und einem andern Material zur Bekämpfung eben dieser Vorlage aushändigen. Deshalb glaube ich, dass es sehr im Interesse einer lebendigen und vielseitigen Arbeit am Staate liegt, wenn die Parteien und ihre Fraktionen als wichtigste Träger und Gestalter unseres Staatswesens ihre eigenen Institutionen so ausgestalten können, dass sie in ihrer Art nützlichere und bessere Arbeit mit weniger Mühe leisten können. Ein Mittel dazu ist der Ausbau der Fraktionssekretariate zu gut funktionierenden Hilfsstellen für die Fraktionsmitglieder. Diese leisten ihre Arbeit im Dienste des Staates und des Gemeinwohls, und deshalb scheint mir eine gewisse Mitwirkung bei der Ausgestaltung, eventuell bei der Finanzierung der dadurch entstehenden Aufwendungen durch den Staat keine übertriebene Forderung zu sein. Diese Beitragsleistungen könnten nach verschiedenen Gesichtspunkten ausgerichtet werden. Mir scheint, ein Grundbeitrag und ein Zusatzbeitrag nach Grösse der Fraktion wäre eine Möglichkeit. Der Aufbau dieser Fraktionssekretariate kann natürlich auch in anderer Form geschehen, zum Beispiel durch zur Verfügungstellung von Hilfspersonal, von wissenschaftlichen Mitarbeitern, von Büroräumlichkeiten und so weiter. Ich würde mich einer solchen Lösung ebenfalls anschliessen.

Der Gedanke des Ausbaus der Fraktionssekretariate durch Beiträge des Staates findet nicht überall Zustimmung. Man hat Hemmungen, öffentliche Mittel für Fraktionszwecke einzusetzen, auch wenn der Staat davon in erster Linie profitiert. Ich bin unserem Kollegen Dr. Furgler sehr dankbar, dass er gestern in seinem ausgezeichneten Referat zu der Eintretensfrage sich sehr positiv zu diesem Ausbau der Dienste der Fraktionen geäussert hat. Andere Staaten sind in bezug auf die Unterstützung von Parlamentseinrichtungen und Hilfsmitteln für den Parlamentarier bedeutend grosszügiger als wir. Wir haben bereits einige Beispiele heute gehört. Ich verweise nur kurz auf die Einrichtungen in England, wo die Arbeit nicht nur der Regierungspartei, sondern auch der Opposition mit öffentlichen Geldmitteln unterstützt wird. In Deutschland werden dem Parlamentarier zahlreiche Hilfsmittel zu Lasten des Staates geboten, gleich wie in Amerika, das (wie wir gehört haben) die Dokumentationsdienste ja ausserordentlich grosszügig ausgebaut hat. In den Niederlanden ist die in diesem Postulat vorgeschlagene Einrichtung seit einiger Zeit vorhanden, allerdings in einer etwas andern Form. Die zweite Kammer hat eine reichlich und modern eingerichtete Bibliothek und einen gut ausgebauten Dokumentationsdienst zur Verfügung. Der Staat stellt Sekretäre und Sekretärinnen zur Verfügung; Fraktionen, die solche auf eigene Rechnung eingestellt haben, erhalten die Saläre vom Staat zurückvergütet. Die Dienste dieser Hilfsstellen der Fraktionen sollen demnächst weiter ausgebaut und die Anstellung von wissenschaftlichen Mitarbeitern ermöglicht werden. In Schweden stehen gegenwärtig die gleichen Fragen wie bei uns zur Diskussion, wobei eine allgemeine Dokumentationsstelle dem Parlament schon bisher zur Verfügung steht, aber doch offenbar den typisch fraktionellen Bedürfnissen nicht genügt. In Norwegen ist es so, dass sämtliche politischen Parteien, die im Storting vertreten sind, für ihren Fraktionsbetrieb Beiträge erhalten; jede Gruppe erhält einen Grundbeitrag und dazu einen Zuschuss pro Mitglied der Gruppe. Dazu stellt der Staat den einzelnen Fraktionen, die sieben Mitglieder übersteigen, einen oder mehrere Staatsangestellte für die Bewältigung der administrativen Arbeiten zur Verfügung.

Sie sehen aus diesen ganz wenigen Beispielen, dass die Anregung, den Ausbau der Fraktionssekretariate mit Zuschüssen oder mit Hilfe des Bundes zu ermöglichen, nicht so abwegig ist und dass diese Anregung im Zusammenhang mit der ganzen breiten Diskussion um Verbesserungen in unserem Parlamentsbetrieb wohl nicht als wichtigste, aber doch als nützliche Teilfrage es wert ist, dass man sie objektiv prüft. Darum möchte ich die zuständigen Stellen bitten und Sie ersuchen, meinem Postulate zuzustimmen.

Bundesrat **von Moos:** Zu der vor Behandlung des Postulates abgeschlossenen Diskussion zu Artikel 40bis der Vorlage auf Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wollte ich nichts beifügen, vor allem deshalb, weil der Bundesrat — wie Sie wissen — der Schaffung des von Ihnen vorgesehenen Dokumentationsdienstes keineswegs Opposition bereitet, sondern ihr zustimmt. Er hat dagegen von Anfang an keine Einwendungen erhoben. Wir haben seinerzeit lediglich darauf hingewiesen, dass gewisse Doppelspurigkeiten mit der Verwaltung vermieden werden sollten. Zu dieser Verwaltung gehört beispielsweise auch die im Bundeshaus beheimatete Zentralbibliothek, auf deren gute Dienste als Dokumentationsstelle immerhin hier auch hingewiesen werden darf, auch wenn Sie bei Schaffung eines Dokumentationsdienstes nicht nur an die Einrichtung einer neuen Bibliothek denken. Das möchte ich nur am Rande beigefügt haben.

Ich bin nahezu glücklich, dass Sie eine Lösung im Sinne eines Einvernehmens mit den Vorschlägen des Herrn Professor Imboden erreicht haben. Wenn ich in Sachen Perfektion noch weitergehen wollte, dann hätte ich vorgeschlagen, statt zu sagen «bei Ausübung ihres Amtes» «zur Ausübung ihres Amtes», wie es dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission entspräche. Sie wollen aber zweifellos nicht so viel Perfektion walten lassen, dass der Ständerat nachher überhaupt nichts mehr an der Vorlage verbessern könnte.

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat von Herrn Nationalrat Blatti entgegenzunehmen. Herr Nationalrat Blatti möchte aus verständlichen Gründen über das, was im Geschäftsverkehrsgesetz steht, oder zu stehen kommt, hinaus die Dokumentationsdienste auch der Fraktionen ausbauen und zu prüfen geben, ob nicht auch hiefür Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden könnten. Es liesse sich in der Tat denken, dass ein Parlamentarier es vorzöge, sich vom Sekretariat seiner Fraktion oder Partei orientieren und dokumentieren zu lassen, statt von einem Neutrum eines parlamentarischen Dokumentationsdienstes. Dafür hat der Bundesrat durchaus Verständnis; darüber hat er sich jedoch im Augenblick nicht auszusprechen, auch nicht darüber, ob alle gewünschten einzusetzenden Mittel dem Grundsatz einer rationellen Einteilung und eines ökonomischen Haushaltens gerecht werden.

In der Sache, glaube ich, sind wir weitgehend einig, dass dem Parlamentarier eine weitere Erleichterung der Information und der Dokumentierung geboten werden soll. Dass den Parteien und Fraktionen hier naturgemäss — und auch traditionsgemäss — eine Rolle zufällt, ist völlig unbestritten. Die bedeutende Funktion der Parteien in der politischen Gesellschaft, der Fraktionen im parlamentarischen Leben, steht hier nicht zur Diskussion und wird auch nicht in Zweifel gezogen. Hingegen werden bei der Behandlung dieses Geschäftes vermutlich einige Fragen auftauchen: Rechtsbasis, Mangel einer positiven Bestimmung über Parteien und Fraktionen (im Unterschied beispielsweise zum deutschen Grundgesetz), Schlüsselung der Zuweisungen.

Ich möchte festhalten, dass wir uns durch die Ausführungen des Postulanten nicht gebunden fühlen —; Abgrenzung zwischen dem nach Artikel 40bis zu schaffenden offiziellen Dokumentationsdienst des Parlamentes und den partei- und fraktionsamtlichen Dokumentationsstellen. Mit dem Hinweis darauf möchte der Bundesrat die primäre Frage, ob der Verwirklichung des Begehrens näher zu treten sei, angesichts offenbar auch nicht fehlender Bedenken, nicht schon als beantwortet voraussetzen. Er ist bereit, das Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen und in diesem Sinne mit parlamentarischen und ausserparlamentarischen Stellen Besprechungen aufzunehmen, insbesondere mit den Fraktionen, die sich darüber werden ein Bild machen müssen. Mit ihnen können dann auch die von Herrn Nationalrat Blatti dargelegten interessanten Gedanken besprochen werden.

Präsident: Das Postulat ist nicht bestritten und damit überwiesen.

Ziffer 3, Ingress

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Das Kapitel: «VI. Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat» wird wie folgt geändert und ergänzt:

Chiffre 3, préambule

Proposition de la Commission de gestion

Le chapitre «VI Rapports de l'Assemblée fédérale et de ses commmissions avec le Conseil fédéral» est modifié et complété comme suit:

Angenommen — Adopté

1. Vorbereitung und Vorlage der Botschaften und Berichte durch den Bundesrat

Art. 42bis

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Der Bundesrat regelt durch Verordnung das vorparlamentarische Verfahren für die Vorbereitung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen. Er bestimmt insbesondere allgemein, wann eine Expertenkommission einzuberufen ist, ihre Zusammensetzung, ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise. Er regelt ebenfalls allgemein das Vorgehen, den Umfang und den Zeitablauf des Vernehmlassungsverfahrens, das gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss den in der Verordnung aufzustellenden Grundsätzen bei den Kantonen und den zuständigen Organisationen durchzuführen ist.

Dabei ist darauf zu achten, dass die Einsetzung von Expertenkommissionen und das Vernehmlassungsverfahren den Bundesrat bei der Gestaltung seiner Entwürfe und die eidgenössischen Räte in der Beratung und Beschlussfassung nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken.

Die Verordnung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Antrag des Bundesrates

Streichen.

1. Préparation et dépôt des messages et rapports par le Conseil fédéral

Art. 42bis

Proposition de la Commission de gestion

Le Conseil fédéral règle par une ordonnance la procédure d'élaboration des projets de loi et d'arrêté dans la phase précédant les débats parlementaires. Il établit, en particulier, les règles générales indiquant quand une commission d'experts doit être convoquée, quelles seront sa composition, sa mission et sa méthode de travail. Il édicte également des dispositions générales sur le déroulement, les limites et la durée de la procédure de consultation qui doit être ouverte auprès des cantons et des organisations intéressées en vertu d'une disposition particulière ou en vertu des règles que contiendra l'ordonnance.

Il importera de veiller à ce que la nomination de commissions d'experts et la procédure de consultation ne restreignent pas la liberté de décision du Conseil fédéral lorsqu'il met au point ses projets et lorsque les conseils législatifs délibèrent et votent.

L'ordonnance sera valable lorsqu'elle aura été approuvée par l'Assemblée fédérale.

Proposition du Conseil fédéral

Biffer.

Präsident: Hier stehen sich der Antrag der Kommission und der des Bundesrates gegenüber. Ausserdem haben wir hier die Motion Imboden zu behandeln.

Weibel, Berichterstatter: Zu diesem Thema ist materiell in der Eintretensdebatte sehr vieles gesagt worden. Ich will auf diese Fragen nicht mehr in aller Breite eingehen, es dürfte ja hier noch eine Debatte folgen. Ich möchte lediglich die Situation darstellen. Es bestehen drei Möglichkeiten; die eine, gar nichts zu regeln, wird

durch den Bundesrat vertreten, die andere, die Materie durch Gesetz zu regeln, wird nicht im Gesetz selber, sondern durch die Motion Imboden vertreten, und die dritte Möglichkeit liegt zwischen den beiden als Mittellösung, als Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission, die eine Regelung über eine Verordnung vorschlägt.

Ich verheimliche Ihnen gar nichts, wenn ich Ihnen sage, dass der Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission das Ergebnis langen Ringens ist, ein Kompromiss mit allen seinen Vor- und Nachteilen. Man hat sich der Argumentation des Bundesrates teilweise angeschlossen, dass die Materie äusserst vielfältig und dass es daher sehr schwer sei, sie in starre Formeln zu bringen. Das kann nicht bestritten werden. Deshalb sind ja auch die Forderungen der Postulate Bratschi und Schürmann flexibel. Herr Bratschi hat damals verbindliche Richtlinien gefordert. Das würde die eingehende Reglementierung oder Regelung in der Verordnung bedeuten. Herr Schürmann hat mehr die Regelung im Zusammenhang mit den Wirtschaftsartikeln in den Vordergrund gerückt.

Auch in unserer Kommission haben wir Befürworter einer klaren, straffen gesetzlichen Regelung dieser Materie. Dafür lassen sich zweifellos auch gute Gründe vorbringen.

Auch formelle Gründe haben uns veranlasst, den von der GPK vorgeschlagenen Weg zu beschreiten. Wir haben die Sache in den Gesetzestext aufgenommen, um mitreden zu können. Wäre dem nicht so, so hätte der Ständerat die Möglichkeit, die Sache zu prüfen. Aber wenn er dazu kommt, nichts aufzunehmen, haben wir zur Sache nichts mehr zu sagen. Da sehe ich mit Bezug auf den Antrag Imboden die grösste Schwierigkeit formeller Art. Wenn wir die Motion erheblich erklären — es hat auch in der Geschäftsprüfungskommission Befürworter dieser Lösung —, riskieren wir, dass, wenn der Ständerat die Motion ablehnt, wir zur Angelegenheit nichts mehr zu sagen haben, weil sie dann erledigt ist. Wenn Sie aber den Weg der Geschäftsprüfungskommission wählen, würde, wenn der Ständerat eine andere Lösung vorschlägt, eine Differenz entstehen, und wir hätten wieder die Möglichkeit, unser Wort dazu zu sagen. Auf diesen nicht unwichtigen Punkt muss Bedacht genommen werden.

Das sind die Gründe, die uns veranlassen, an unserem Vorschlag festzuhalten, der ja vorläufigen Charakter hat, weil es der Ständerat übernommen hat, diese Fragen noch wesentlich zu vertiefen.

Es geht der Geschäftsprüfungskommission hier nicht um einen Kernpunkt der Angelegenheit. Sie möchte es dem Rate überlassen, den Weg zu beschreiten, den er als den bessern erachtet. Aber aus formellen Gründen, das heisst damit wir in der weiteren Beratung nicht ausgeschaltet sind, sollte der Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission vorgezogen werden.

M. **Graber,** rapporteur: Il faut convenir que nous nous trouvons ici dans une situation assez insolite. La Commission de gestion présente une proposition qu'elle tient provisoirement «pour un compromis acceptable juridiquement et politiquement» — et en soi il l'est. Elle désire toutefois, ajoute-t-elle dans son rapport, «laisser à la commission du Conseil des Etats et au Conseil des Etats lui-même la possibilité de revoir une fois encore tout le problème. La procédure d'élimination des divergences permettra de chercher s'il y a lieu à améliorer la solution proposée.»

Cette situation assez bizarre s'explique de la manière suivante: Lors de la discussion du rapport de la communauté de travail constituée pour l'affaire du Mirage au Conseil des Etats, M. Zellweger, allant au-delà des suggestions de la communauté, avait demandé que la commission de gestion soit également chargée de faire des propositions relatives à la procédure législative préparlementaire. Sans qu'il y ait eu de débat sur le fond, l'assurance fut donnée à M. Zellweger que la commission examinerait réellement attentivement cette affaire.

C'est ainsi que l'avant-projet soumis à la communauté de travail formée de représentants des commissions des finances et de gestion des deux Chambres, en février dernier, contenait un article qui, à quelques nuances rédactionnelles près, est celui qui vous est soumis aujourd'hui.

Mais à Engelberg de nouveau, en février, le fond fut à peine effleuré, la décision étant aussitôt prise de renvoyer l'affaire à la Commission de gestion du Conseil des Etats, étant entendu que celle-ci la soumettrait préalablement à un comité de juristes, qui s'est résumé en définitive en la personne du professeur Eichenberger — d'ailleurs un excellent résumé —.

Les choses se sont compliquées du fait que la priorité a été attribuée à notre Conseil et en ce sens que lorsque votre Commission de gestion a dû mettre au point son projet, celle du Conseil des Etats — plus particulièrement chargée de cette affaire — ne s'était pas encore manifestée et l'avis de droit du professeur Eichenberger n'était pas encore connu. De là la situation vraiment assez inédite dans laquelle nous nous trouvons.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il y a de plus clair, c'est que l'article 42*bis* donne lieu d'abord à une sérieuse controverse juridique. Est-il compatible dans la forme proposée avec les règles constitutionnelles? L'Assemblée fédérale a-t-elle le droit, en l'espèce, de se réserver le pouvoir d'approbation prévu à l'alinéa 3?

Dans son rapport, s'inspirant de la consultation du juge fédéral Favre, le Conseil fédéral répond négativement. La présentation des projets de lois et d'arrêtés est une tâche propre du gouvernement, expose en substance le distingué jurisconsulte, la procédure préparlementaire est donc de son ressort. L'approbation par l'Assemblée fédérale d'une ordonnance prise en la matière par le Conseil fédéral constituerait un acte législatif et un tel acte ne saurait restreindre la compétence constitutionnelle du Conseil fédéral.

En sens opposé — diamétralement opposé — on peut citer la doctrine, de Burckhardt à Eichenberger. Ces jurisconsultes contestent absolument l'existence de tout obstacle constitutionnel. Le professeur Eichenberger fait remarquer, dans son avis de droit récent, que le droit du Conseil fédéral de présenter des projets de lois ou d'arrêtés n'est pas exclusif et que même s'il jouissait d'un tel monopole cela n'interdirait pas du tout à l'Assemblée fédérale, pour autant, de légiférer en matière de procédure préparlementaire.

S'agissant au moins du droit du parlement d'approuver une réglementation qui serait élaborée par le gouvernement, il semble d'ailleurs que le Conseil fédéral se soit ravisé, puisqu'à la dernière séance de la Commission de gestion son représentant a déclaré que le gouvernement ne contestait pas le droit d'approbation prévu à l'article 42*bis*. En revanche, il conteste absolument l'opportunité de l'institution. Le professeur Eichenberger aussi conteste l'opportunité qu'il y aurait à légiférer,

tème voulu par le législateur, qui fait de l'administration des Chemins de fer fédéraux une administration autonome et c'est bien pourquoi l'examen de son budget, de ses comptes et de sa gestion est confié à une commission spéciale. De son côté, la régie des alcools a, de par la loi, la personnalité qui lui vaut une indépendance de même nature. En revanche, et jusqu'à aujourd'hui, le législateur n'a rien institué de semblable, et c'est bien consciemment, pour l'administration des PTT, si bien que l'examen de ses comptes et de sa gestion demeure soumis aux mêmes règles que celui de l'ensemble des autres départements.

C'est pourquoi, sans vouloir nous déterminer définitivement sur le fond de la question, dont nous reconnaissons l'importance, nous croyons qu'il convient, dans l'état actuel de la législation, de s'incliner devant ses dispositions et de s'en tenir au système de contrôle qui en découle tout naturellement. Il est certain que l'adoption, sans modification du système voulu par la loi, de la proposition de M. Müller, qui succède d'ailleurs à plusieurs autres propositions formulées dans le même sens ces dernières années, risquerait de nous conduire loin. On devrait admettre alors qu'à partir du moment où telle administration ou département prend une importance particulière, la commission qui s'occupe de ses affaires devra également contrôler sa gestion et ses comptes. C'est ainsi, par exemple, qu'il faudrait confier à la commission des affaires militaires le soin d'examiner la gestion et les comptes du Département militaire, et à la commission des affaires étrangères, celui de la gestion et des comptes du Département politique. Ce n'est pas le système qu'a voulu le législateur et aussi longtemps que le système légal actuel demeure, il me paraît qu'on ne peut pas entrer dans les vues de M. Müller. C'est pour ces raisons que je vous prie de ne pas donner suite à ses propositions.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	73 Stimmen
Für den Antrag Müller-Bern	16 Stimmen

Art. 47quater, Abs. 5 und 6

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Abs. 5

Den Geschäftsprüfungskommissionen steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

Abs. 6

Die Geschäftsprüfungskommissionen bringen Feststellungen, die Mängel im Finanzhaushalt betreffen, der Finanzdelegation zur Kenntnis.

Art. 47quater, al. 5 et 6

Proposition de la commission de gestion

Al. 5

Les commissions de gestion disposent d'un secrétariat permanent.

Al. 6

Les commissions de gestion communiquent à la délégation des finances leurs constatations qui concernent une gestion financière prêtant à la critique.

Angenommen – Adopté

Präsident: Absatz 7 gemäss bundesrätlicher Fassung ist obsolet geworden.

Ziffer 2

Rechte und Pflichten der Finanzkommission

Art. 49 und 50, Abs. 1–4

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Art. 49

Abs. 1

...

Abs. 2

Den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung.

Art. 50

Abs. 1

...

Abs. 1bis

Die Finanzdelegation gliedert sich in Sektionen, von denen jede die Geschäftsführung eines oder mehrerer Departemente oder der Gerichte zuhanden der Delegation näher überprüft und denen den betreffenden Departementen oder Gerichten gegenüber die gleichen Rechte zustehen wie die Delegation.

Abs. 1ter

Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Delegation, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

Abs. 1quater

Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

Abs. 2

...

Abs. 3

...

Abs. 4

...

Chiffre 2

Droits et obligations des commissions des finances

Art. 49 et 50, al. 1–4

Proposition de la commission de gestion

Art. 49

Al. 1

...

Al. 2

Les commissions des finances et la délégation des finances disposent d'un secrétariat permanent.

Art. 50

Al. 1

...

Al. 1bis

La délégation des finances se divise en sections, dont chacune surveille spécialement l'activité d'un ou plusieurs départements ou tribunaux à l'intention de la délégation et a, à l'égard de ces départements ou tribunaux, les mêmes droits que la délégation.

Al. 1ter

Les sections reçoivent leurs missions de la délégation qui seule a qualité pour prendre des décisions.

Al. 1quater

En règle générale, les membres doivent faire partie de la même section pendant deux ans au moins.

... *Al. 2*

... *Al. 3*

... *Al. 4*

Angenommen – Adopté

Art. 50, Abs. 4bis (neu)

Antrag Düby

Artikel 54quater, Absätze 5–7 findet Anwendung. Artikel 27, Absätze 1 und 2 sowie Artikel 28, Absätze 1–4 des Beamtengesetzes sind nicht anwendbar.

Art. 50, al. 4bis (nouveau)

Proposition Düby

L'article 54*quater*, alinéas 5 à 7 est applicable. L'article 27, alinéas 1 et 2, ainsi que l'article 28, alinéas 1 à 4 de la loi sur le statut des fonctionnaires ne sont pas applicables.

Weibel, Berichterstatter: Zu Artikel 49 habe ich noch kurz eine Erklärung nachzuholen. Wie Sie aus dem Text ersehen, wird der Finanzkommission und der Finanzdelegation ein ständiges Sekretariat zur Verfügung gestellt. Das war bisher schon *de facto* der Fall und wird hier nun legalisiert. Die Finanzkommission hatte ihrerseits den Wunsch geäussert, dass im Gesetzestext auch die Ein- und Unterordnung dieses Sekretariates geregelt würden. Die Geschäftsprüfungskommission ist jedoch der Meinung, dass dies, wie bei ihrem eigenen, ständigen Sekretariat, nicht im Gesetzestexte geschehen soll. Sie möchte hier aber ausdrücklich feststellen, dass sie einverstanden ist, dass die bisherige Ordnung mit Bezug auf das Sekretariat der Finanzkommission bestehen bleibt. Ich erwähne dies nur zur Klarstellung und um einem Wunsche zu entsprechen, der von der Finanzkommission geäussert worden ist.

Mit Bezug auf den Antrag Düby verhält sich die Sache wieder genau gleich wie vorhin. Wir übernehmen wiederum die Fassung, wonach Artikel 54quater, Absätze 5–7, Anwendung findet. Der Rest würde fallen gelassen. Die Geschäftsprüfungskommission ist damit einverstanden.

Wenn Herr Düby den zweiten Teil seines Antrages zurückzieht – was mir soeben bestätigt wird –, besteht keine Differenz. Die Sache ist somit bereinigt.

M. **Graber,** rapporteur: Notre collègue M. Düby propose un alinéa 4*bis* dont la première phrase a la teneur suivante: «L'article 54*quater*, alinéas 5 et 7, est applicable.» Pour les mêmes raisons que j'ai indiquées tout à l'heure, la commission accepte cette adjonction. Cet exercice se répétera lors de la discussion de l'article 53. Je le dis pour ne pas devoir reprendre la parole à cette occasion.

En revanche, M. Düby abandonne le reste de sa proposition pour les raisons déjà indiquées, si bien que la divergence est aplanie.

Enfin, nous nous trouvons en présence d'une proposition émanant de la commission des finances et tendant à la modification de l'alinéa 5. Réflexion faite et pour des raisons qui lui sont propres, cette commission propose d'en revenir au texte ancien, s'agissant du personnel mis à sa disposition. La commission de gestion ne voit pour sa part aucune objection à l'adoption de cette proposition.

Angenommen – Adopté

Art. 50, Abs. 5

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Für besondere Prüfungen und Untersuchungen ist ihr das nötige Personal zur Verfügung zu stellen.

Antrag Baumgartner

Für besondere Prüfungen und Untersuchungen ist ihr das nötige Personal zur Verfügung zu stellen; ausserdem kann sie zur Abklärung von Verhältnissen, deren Beurteilung besondere Fachkenntnisse erfordert, das Gutachten von Sachverständigen einholen. (Bisheriger Text.)

Art. 50, al. 5

Proposition de la commission de gestion

Le personnel nécessaire est mis à la disposition de la délégation pour des vérifications et recherches spéciales.

Proposition Baumgartner

Le personnel nécessaire est mis à la disposition de la délégation pour des vérifications et recherches spéciales; elle peut en outre demander l'avis d'experts pour éclaircir des points qui exigent des connaissances techniques particulières. (Ancien texte.)

Präsident: Zu Absatz 5 hat Herr Baumgartner einen Ergänzungsantrag gestellt. Da Herr Baumgartner verhindert ist, wird Herr Hayoz diesen Antrag begründen.

Hayoz: Nachdem der Berichterstatter französischer Zunge bereits zugesichert hat, er werde diesem Antrag zustimmen, kann ich mich auf zwei Bemerkungen beschränken.

In der Fassung von 1962 enthielt das Geschäftsverkehrsgesetz in Artikel 50, Absatz 5, die Bestimmung, dass die Fianzdelegation die Möglichkeit habe, Sachverständige beizuziehen. Bei der Vorberatung der Gesetzesrevision ist diese Bestimmung fallen gelassen worden, weil der neu beschlossene Artikel 47bis vorsieht, dass sämtliche Kommissionen derartige Gutachten von Sachverständigen einholen können; anderseits soll Artikel 53, der die Kompetenzen der Alkoholdelegation ordnet, nicht geändert werden. Dieser Artikel enthält in Absatz 6 eine wörtlich gleichlautende Bestimmung zugunsten der Alkoholdelegation. Um in Zukunft jegliche Diskussion, insbesondere in der Frage, ob die Finanzdelegation als Kommission betrachtet werden könne, auszuschalten, ist es angezeigt, Artikel 50, Absatz 5, wieder in der bisherigen Fassung aufzunehmen.

Weibel, Berichterstatter: Die Geschäftsprüfungskommission als solche hatte keine Möglichkeit, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen. Es ist der Antrag gestellt, auf den alten Text zurückzugehen. Es geht vornehmlich um die Frage: Ist die Finanzdelegation eine Kommission, ja oder nein? Das möchte ich hier jetzt nicht aus dem Handgelenk entscheiden. Die Frage bleibt tatsächlich offen, wie man eine aus beiden Kammern zusammengesetzte Kommission taufen soll. Die Mirage-Untersuchungskommission hat sich damals als Arbeitsgemeinschaft bezeichnet. Um jeglicher Fragestellung auszuweichen, sind wir bereit, dem Antrag Baumgartner zuzustimmen.

Damit ich bei der Frage der Alkoholdelegation nicht nochmals sprechen muss, möchte ich hier nur erklären, dass natürlich dann auch dort in analoger Weise der alte Gesetzestext wiederum eingeführt werden muss. *De facto* wird jedoch gar nichts geändert.

Präsident: Die Kommission stimmt diesem Antrag zu.

Angenommen – Adopté

Ich bin ohnehin der Überzeugung, dass das Büro unseres Rates nicht darum herumkommt, einmal zu prüfen und dem Rat zu berichten, in welcher Weise die Arbeitsmethodik des Nationalrates neuzeitlichen Erfordernissen angepasst werden kann. In diesem Zusammenhang wird insbesondere untersucht werden müssen, wie die vermehrte Beanspruchung der Ratsmitglieder bei der gründlichen Vorbereitung und Durchsicht der immer häufiger werdenden Geschäfte und die Ausübung des Oberaufsichtsrechtes über die Verwaltung und Rechtspflege durch grössere Arbeitsteilung und rationellere Arbeitsweise wettgemacht werden kann. Ich wollte diesen Ablehnungsantrag mit dieser Begründung schliessen. Ich bitte Sie sehr, stellen Sie sich heute nicht hinter die Militärkommission und lassen Sie es bei vier Jahren Zugehörigkeit zur Militärkommission bewenden.

Präsident: Herr Müller-Bern hat seinen Antrag zu diesem Abschnitt zurückgezogen.

Weibel, Berichterstatter: Sie sehen, dass für die Geschäftsprüfungskommission sechs Jahre vorgeschlagen werden. Wir haben hier gemäss dem Text gehandelt, den die Mirageberichte enthalten. Es heisst dort: «Insbesondere soll die Amtszeit ihrer Mitglieder (der Geschäftsprüfungskommission) sechs Jahre dauern, weil eine grössere personelle Konstanz die Kontrollarbeit der Kommission wirksamer und für die Mitgleider leichter gestaltet usw.» Eine weitere Begründung zu unserem Antrag habe ich nicht. Die Geschäftsprüfungskommission hat ihrerseits ausdrücklich beschlossen, keine Anträge mit Bezug auf die andern Kommissionen zu stellen; es wäre sehr merkwürdig, wenn wir hier für uns sechs Jahre beanspruchen und dieses Recht andern etwa vorenthalten möchten. Es ist am Rat, das zu entscheiden. Ich möchte nur darauf aufmerksam machen, dass, wenn alle diese Anträge angenommen würden, bereits die Mehrheit der Kommissionen bei sechs Jahren wäre; dann müsste man sich fragen, ob nicht der gesamte Text geändert werden sollte und der Normalfall sechs Jahre sein müsste. Für die Geschäftsprüfungskommission ist ja kein Gegenantrag gestellt; für die Militärkommission möchte ich Sie bitten, zu entscheiden.

M. **Graber,** rapporteur: La commission vous propose un amendement à l'alinéa 3 de l'article 49 aux termes duquel la commission de gestion, investie en quelque sorte des nouveaux pouvoirs que lui confère le texte adopté tout à l'heure, échapperait au couperet de la durée de quatre ans et aurait désormais, comme la commission des finances, la commission des affaires étrangères et la commission du commerce extérieur – qui est le nouveau nom de la commission des douanes – la possibilité de fonctionner pendant six ans.

Cette proposition, qui n'est combattue par personne, découle naturellement des décisions que nous avons prises tout à l'heure; je ne la commenterai donc pas davantage. Je ne me sens pas particulièrement bien placé, au moment où notre commission revendique le privilège de fonctionner pendant six ans, de le contester à d'autres. En ce qui concerne la commission des affaires militaires, je me récuse d'autant plus volontiers que je dois me déclarer parfaitement incompétent pour apprécier l'opportunité d'étendre ce bénéfice à ladite commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Militärkommission	47 Stimmen
Dagegen	57 Stimmen

Art. 50bis

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die ständigen Kommissionen können sich ein Reglement geben. Dieses bedarf der Genehmigung des Rates.

Art. 50bis

Proposition de la commission de gestion

Les commissions permanentes peuvent se donner un règlement. Celui-ci doit être approuvé par le conseil.

Angenommen – Adopté

Art. 53, Abs. 2 und 3 (neu)

Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Abs. 2

Die Kommissionspräsidenten bestimmen am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

Abs. 3

Die Präsidenten der ständigen Kommissionen sorgen im Einvernehmen mit dem Bundesrat für eine regelmässige Protokollführung in ihrer Kommission. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

Art. 53, al. 1 et 3 (nouveau)

Proposition de la commission de gestion

Al. 2

Les présidents de commission décident, à la fin de chaque séance et après avoir entendu la commission, jusqu'à quand le procès-verbal doit être remis au secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Al. 3

Les présidents des commissions permanentes veillent avec l'accord du Conseil fédéral, à ce que la charge de tenir le procès-verbal des commissions soit exercée avec continuité. Les secrétaires et rédacteurs du procès-verbal ne peuvent être nommés et remplacés qu'avec l'assentiment du président de la commission.

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag des Bureaus des Nationalrates

Abs. 1

Wird das Wort nicht mehr verlangt, so erklärt der Präsident die Beratung für geschlossen. Alsdann erhalten die Kommissionsberichterstatter und der Vertreter des Bundesrates das Wort.

Abs. 2

Anschliessend kann das Wort nur noch verlangt werden, um sachliche Berichtigungen an den Ausführungen der Kommissionsberichterstatter und des Vertreters des Bundesrates anzubringen.

Abs. 3

Die Redezeit für die Ratsmitglieder beträgt in solchen Fällen fünf Minuten.

Art. 65

Proposition du bureau du Conseil national

Al. 1

Lorsque la parole n'est plus demandée, le président déclare la discussion close. La parole est alors donnée aux rapporteurs de la commission et au représentant du Conseil fédéral.

Bundesblatt

Bern, den 3. März 1966 118. Jahrgang Band I

Nr. 9

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

Zu 9194 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Ständerat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle

(Vom 12. Februar 1966)

Herr Präsident

Sehr geehrte Herren Kollegen

Ihre Geschäftsprüfungskommission beehrt sich, Ihnen Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen über den Ausbau der Verwaltungskontrolle und weitere rechtliche Vorkehren zur Stärkung der Stellung des Parlaments. In einem ersten Teil des Berichtes soll die Ausgangslage skizziert werden. Ein zweiter Teil befasst sich materiell mit den Vorschlägen zu einer partiellen Neuordnung des Parlamentsrechts. In einem dritten Teil werden Schlussbetrachtungen angestellt.

Erster Teil. Die Ausgangslage

I. Übersicht über die bisherige Behandlung des Geschäfts

Am 7. Oktober 1964 haben Sie uns beauftragt, «dem Rate im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft Mirage vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu ertatten und Anträge zu stellen und sich zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen zu setzen». Der Nationalrat, dem in der Behandlung des erwähnten Berichtes die Priorität zustand, hatte seiner Geschäftsprüfungskommission am 24. September 1964 den gleichen Auftrag erteilt.

Schon seit Jahren befassen sich die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte, wie dies auch im Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission festgestellt wird, mit der Verbesserung der Geschäftsprüfung. Die Zeiten, in denen man sich darauf beschränkte, im Geschäftsbericht nach Vorkommnissen zu suchen, die einer näheren Abklärung bedürfen, oder gar ganze Abschnitte des Berichtes verlas, sind vorüber. Während die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sich darauf spezialisierte, auch im Geschäftsbericht nicht behandelte Fragen von allgemeiner politischer oder administra-

Berufsparlament nicht leicht sein, und es wird lange nicht bei allen Geschäften von der Ermächtigung Gebrauch machen können und wollen. Allein, mit dieser potentiellen Öffentlichkeit ist eine Türe geöffnet, damit da, wo es nötig erscheint, die Wirksamkeiten im Vorverfahren erkannt werden können.

IV. Vergleichende Zusammenfassung

Vergleicht man unseren Vorschlag mit der Fassung des Nationalrates, so kann man zusammenfassend folgendes sagen:

1. Im Prinzip übernehmen wir die Lösung des Nationalrates, indem wir:
   a. den Auftrag zur materiellen Regelung des Vorverfahrens zur Hauptsache dem Bundesrat übertragen (Art. 42bis, Abs. 1, Satz 1),
   b. den Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung beibehalten (Art. 42bis, Abs. 2),
   c. die Zwecksetzung der Regelung inhaltlich aufnehmen, sie jedoch kategorischer bestimmen (Art. 42bis, Abs. 1, Satz 2).

2. Wir verzichten auf die Nennung der Mittel, mit denen der Bundesrat in der Verordnung das gesteckte Ziel erreichen soll, aus der Überlegung, dass zur Zeit hinsichtlich der einzusetzenden Mittel doch nur exemplifiziert werden kann und fraglich bleibt, ob die in der nationalrätlichen Fassung aufgeführten Mittel wirklich tauglich und zielgerecht sind (Verzicht auf Art. 42bis, Abs. 1, Sätze 2 und 3 der Fassung des Nationalrates).

3. Neu wird mit Artikel 42ter unmittelbar anwendbares Recht beantragt. Es soll Anstoss geben zur Aktivierung der Behörden im Hinblick auf das Vorverfahren der Gesetzgebung, indem:
   a. der Bundesrat verhalten wird, selbst und möglichst konkret das Vernehmlassungsverfahren zu leiten (Art. 42ter, Abs. 1),
   b. das Vorverfahren den parlamentarischen Kommissionen durch volle Kenntnisgabe zugänglich gemacht wird (Art. 42ter, Abs. 2).

B. Die Verbesserung der Stellung und Ausstattung der parlamentarischen Kommissionen

Die Wirksamkeit der Bundesversammlung ist unter anderem dadurch bedingt, dass sie arbeitsfähige Kommissionen bilden und die Plenumsarbeiten vorbereiten lassen kann. Freilich wäre es falsch, die Kommissionen in Anlehnung an gewisse ausländische Beispiele so in den Vordergrund zu schieben und sie gar mit Entscheidungsrechten auszustatten, dass das Plenum nur noch zu wichtigsten Endentscheidungen zusammentreten und auf materielle Behandlung der Geschäfte verzichten würde. Die Kommissionen sind nach schweizerischer Auffassung durchaus und ganz Hilfsorgane des Plenums ihrer Räte. Sie haben

grundsätzlich keine eigenständige Position. Bei dieser Stellung und Funktion soll es bleiben. Doch muss selbst das Hilfsinstrument im gewandelten Staat zureichender ausgerüstet und wirksamer gemacht werden. Die Revisionsvorlage bringt verschiedene Ansätze in dieser Richtung.

I. Die Einrichtung eines Dokumentationsdienstes (Art. 40bis)

1. Das Bedürfnis der Einrichtung und ihrer rechtlichen Ordnung

Es ist heute wohl unbestritten, dass ein parlamentarischer Dokumentationsdienst eine wertvolle Hilfe für den einzelnen Parlamentarier, für Kommissionen und Plenum bilden kann, und zwar für die Rechtssetzungs- wie für die Kontrollaufgaben. Er macht allerdings die Vorbereitungs- und Informationsfunktionen der Exekutive zuhanden des Parlamentes nicht überflüssig. Doch vermag er, wie ausländische Beispiele belegen, dem Parlament bei zulänglicher organisatorischer und technischer Ausstattung eine relative Eigenständigkeit in der Meinungsbildung und eine erwünschte Unabhängigkeit gegenüber ausserparlamentarischen Kräften zu verschaffen. Das Nicht-Berufsparlament ist in gesteigertem Masse auf derartige parlamentseigene Unterstützungen angewiesen. Wir pflichten dem Nationalrat bei, dass ein derartiger Hilfsdienst auch bei uns eingerichtet werden sollte.

Die ausländische Erfahrung zeigt nun freilich, dass die Benutzung solcher Hilfseinrichtungen durch Abgeordnete und Kommissionen nicht leicht ist. Der Erfolg der Einrichtung hängt davon ab, welche Aufgaben sie im einzelnen erfüllen soll, wie sie organisiert ist, welche sachlichen und personellen Mittel zur Verfügung zu stehen haben. Artikel 40bis in der Fassung des Nationalrates ist insofern eine unvollständige Norm, als sie nicht unmittelbar gehandhabt werden kann, da ihr über Wesen, Umfang und Auftrag des Dienstes durch Auslegung nichts Präzises zu entnehmen ist. Es ist also unerlässlich, dass die fundamentalen Einrichtungsfragen entschieden werden, ganz gleichgültig, ob der Dokumentationsdienst in kleinerem oder grösserem Umfang aufgezogen werden soll. Der Nationalrat hat eine Klarstellung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag seiner Geschäftsprüfungskommission vorgenommen, es jedoch abgelehnt, zu bestimmen, wer die notwendige Ordnung zu treffen habe. Daraus erwächst eine Unsicherheit, die in der Vorlage beseitigt werden sollte. Es ist dafür ein Absatz 2 aufzunehmen.

2. Kompetenz und Form zur Festlegung der Ordnung

Da es zum Teil aus zeitlichen Gründen nicht möglich ist, die nötige Ordnung in der hängigen Revisionsvorlage aufzustellen, muss späteres Recht vorbehalten werden. Dass es ein Gesetz sein solle, ist auszuschliessen; denn sachlich handelt es sich in erheblichem Mass um ein Internum des Parlaments, wofür das Bedürfnis des Referendums fehlt. Denkbar bleiben folgende Möglichkeiten:

- ein Erlass der Bundesversammlung (delegierter Bundesbeschluss gemäss Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes, einfacher Bundesbeschluss gemäss Artikel 8, «Geschäftsbeschluss» der Bundesversammlung analog dem Geschäftsreglement der Vereinigten Bundesversammlung),
- ein Reglement vereinigter Kommissionen beider Räte,
- ein Erlass des Bundesrates,
- eine Dienstanweisung des Bundeskanzlers oder des Generalsekretärs der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 105 der Bundesverfassung und Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

a. Die beiden letzten Varianten müssen von vornherein ausgeschlossen werden, selbst wenn sich ein rechtlicher Kompetenznachweis noch erbringen liesse. Denn es wäre verfehlt, ein als wesentlich angesprochenes Hilfsinstrument des Parlamentes durch die Exekutive einrichten zu lassen, wie es nicht einer Amtsstelle überantwortet bleiben kann, relativ frei zu befinden, mit welchen Hilfen das Parlament versehen werden soll. Abgesehen davon müsste die Bundesversammlung bei der Mittelbewilligung sich doch irgendwie um die Sache kümmern. Richtigerweise tut sie es in einem eigenen Beschluss. Damit sind Klarheit und Bestimmtheit gewährleistet. Kommissionen als zuständig zu erklären, scheitert schon an der praktischen Frage, welche Kommission es sein soll, da die Einrichtung allen Ausschüssen und Parlamentariern zu dienen haben wird. Zudem müsste auch hier wieder die Genehmigung durch beide Räte vorbehalten werden.

b. Vorzusehen ist also ein Akt der Bundesversammlung selbst.

Dafür den autonomen Parlamentserlass wie bei den Geschäftsreglementen zu wählen, wäre wohl nicht unzulässig. Das Parlament darf sich durchaus eine Organisationsgewalt für die Herstellung seiner eigenen Funktionsfähigkeit herausnehmen. Die Räte haben denn auch in ihren Geschäftsreglementen noch wichtigere Belange eigenständig geregelt als der Dokumentationsdienst einen darstellt. Trotzdem zögern wir, diese Reglementskompetenz nunmehr auszuweiten und über die klassischen Gebiete hinaus zu festigen. Dies gilt um so mehr, als das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 in seinem Bemühen, ein System der Rechtssetzungsformen aufzurichten, wohl nur die herkömmlichen Geschäftsreglemente der Räte voraussetzt. Es empfiehlt sich, sich auf den Boden jenes Systems zu stellen. Damit bleiben nur der delegierte Bundesbeschluss nach Artikel 7 oder der einfache Bundesbeschluss nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes in Diskussion. Hält man sich ganz streng an den Wortlaut des Geschäftsverkehrsgesetzes und die heute vorherrschende Begriffsbestimmung, muss man gelten lassen, dass die Bestimmung der Aufgaben, Organisation und Funktionsweise des Dokumentationsdienstes Rechtssetzung darstellt, wie Artikel 5, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes sie umschreibt. Freilich ist der Dokumentationsdienst selbst keine «Behörde» im Sinne dieser Bestimmung, wohl aber das Organ, dem er zugehört und für das er unmittelbar und doch auch wesentlich einen Teil der Organisation und des Verfahrens ausmacht. Für

Rechtssetzung durch die Bundesversammlung unter Ausschluss des Referendums ist heute Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes massgebend, d.h. es ist die Form des delegierten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu wählen. Gegen die Wahl dieser Erlassform ist nun mit Grund eingewendet worden, sie sei zu schwer und zu feierlich, um ein parlamentarisches Hilfsinstrument einzurichten und zu ordnen; die nach Gewicht und Tradition richtige Erlassform bilde der einfache Bundesbeschluss nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo festgelegt wird, in diese Form seien alle Erlasse der Bundesversammlung zu kleiden, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben sei. Wir schliessen uns dieser Auffassung an und schlagen eine entsprechende Formulierung von Absatz 2 vor.

Das gleiche Rechtssetzungsproblem stellt sich wieder bei Artikel 47 quinquies (Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen). Wir lassen uns auch dort von diesen Überlegungen leiten und sehen den einfachen Bundesbeschluss vor.

II. Die Erweiterung der Informationsrechte aller parlamentarischer Kommissionen (Art. 47 bis)

1. Informationsquellen des Parlamentes

Grundlagen für eine fruchtbare parlamentarische Tätigkeit ist die Beherrschung der Sachfragen. Neben Wertungsvermögen und politischer Erfahrung ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür die volle und objektive Information. Jedes Parlament kämpft darum. Nach schweizerischem Herkommen bildet die Regierung mit ihrer Verwaltung die vornehmste Informationsquelle der Bundesversammlung. Es ist gerade eine der wichtigsten Regierungsaufgaben in der Schweiz, dem Parlament die tatsächlichen Unterlagen und wertungsmässigen Elemente seiner Entscheidungen zu liefern. Doch mit der ausserordentlichen Zunahme und Komplikation der staatlichen Obliegenheiten auf der einen Seite und der unverkennbaren Emanzipation des Bundesrates aus einer ursprünglich mehr als dienend gedachten Stellung in eine für die Staatsgestaltung wesentlich mitverantwortliche Magistratur auf der andern Seite wurde das Bedürfnis geweckt, das Parlament auch aus Quellen zu informieren, die es selber bestimmt. Die Mirage-Angelegenheit hat nur besonders deutlich gemacht, welche Situation heute besteht: Der Bundesrat ist seinerseits auf Informationen aus zweiter Hand angewiesen, und er kann nicht immer und unter allen Umständen dafür einstehen, dass das, was er weiss und weitergibt, vollends tatsachenrichtig oder in den Bewertungen zutreffend ist. Zugleich gerät er wegen des ihm zugewachsenen und heute unentziehbaren Lenkungsauftrages in eine «politische» Situation. So hat er Stellung zu nehmen, Vorlagen zu verfechten, auf die Zukunft gerichtete Schritte einzuleiten, gegenüber dem Parlament politisch zu handeln. Obwohl immer noch und wahrscheinlich immer mehr staatliche Betätigungen von Bundesversammlung und Bundesrat Hand in Hand in horizontaler Zuordnung sozusagen gemeinschaftlich vorgenommen werden, gibt es doch wieder Situationen oder Ge-

schutzwürdiger persönlicher Interessen» als Grund zur Verweigerung der Aktenherausgabe genannt haben möchte. Dies ist im Hinblick auf schutzwürdige private Interessen zweifellos eine gerechtfertigte Einschränkung.

In *Absatz 4* wird auf Artikel 47 bis zurückverwiesen, nachdem jetzt in dieser Bestimmung das ordentliche Recht über die Beamten- und Geheimhaltungsprozeduren enthalten ist.

In *Absatz 5* werden die unangreifbaren Staatsakte in Anlehnung an die unmissverständliche und in der Praxis erhärtete Bezeichnung des Artikels 84 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege namhaft gemacht.

Der bisherige *Absatz 6* («Den Geschäftsprüfungskommissionen steht ein ständiges Sekretariat zur Verfügung») gehört systematisch nicht zu Artikel 47 quater, sondern entweder als Absatz 4 zu Artikel 47 ter oder in eine besondere Norm. Wir halten den letzten Weg für richtig und schlagen einen neuen Artikel 47 quinquies vor. Während *Absatz 7* trotz einer gewissen technischen Schwierigkeit unverändert beibehalten wird (ob «Mängel» im Finanzhaushalt vorliegen, die zur Meldung an die Finanzdelegation verpflichten, werden die Geschäftsprüfungskommissionen nicht leicht ausmachen können), soll im bereits erörterten *Absatz 8* (vgl. oben Ziff. 2 *c*) eine früher vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung übernommen werden, die trotz der noch spärlich vorhandenen Vorschriften in Rechtspflegeerlassen sachdienlich sein dürfte.

5. Das ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 47 quinquies)

Über das Bedürfnis, den Geschäftsprüfungskommissionen ein gemeinsames ständiges Sekretariat beizugeben, wie es für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation bereits lange eingeführt ist, sind schon im Bericht der Mirage-Arbeitsgemeinschaft die nötigen Ausführungen gemacht worden. Der Bedeutung dieser wesentlichen Neuerung entspricht es, ihr in einem besonderen Artikel die gesetzliche Grundlage zu geben.

a. Die organisations- und beamtenrechtliche Eingliederung der Stelle und der Funktionäre bereitet etwelche Mühe. Der Aufgabe nach gehört die Einrichtung dem Parlament. Eine eigentliche Parlamentsverwaltung kennt unser Land jedoch nicht. Vielmehr ist durch die Verfassung die Bundeskanzlei dafür eingesetzt, beiden Gewalten, der Exekutive wie der Legislative, zu Diensten zu sein; doch wird in Artikel 105, Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung eine «besondere Aufsicht» des Bundesrates vorgesehen. Funktionell ist eine Doppelstellung der Bundeskanzlei vorhanden, organisatorisch und beamtenrechtlich ist eine Einordnung in die Exekutivgewalt vorgenommen. Diese Sonderheit teilt sich nach verbreiteter Auffassung den Hilfsinstitutionen des Parlamentes mit, namentlich auch seinem Sekretariat. Bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1962 wurde in Artikel 40 das Sekretariat der Bundesversammlung organisatorisch als Glied der Bundeskanzlei bezeichnet (Abs. 1), der Generalsekretär jedoch den Präsidenten beider Räte

funktionell unterstellt (Abs. 2). Eine ähnliche Lösung soll nun für das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen getroffen werden. In *Absatz 1* des Artikels 47quinquies wird eine funktionelle Unterstellung des Sekretärs unter die Präsidenten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen. Hinsichtlich der organisatorisch-beamtenrechtlichen Einordnung bleibt das ordentliche Recht massgebend, ohne dass dies noch besonders gesagt werden müsste.

b. Die erhebliche sachliche und politische Bedeutung, die dem Sekretariat zukommt, macht es unerlässlich, seine Aufgabe und Organisation eingehend zu bestimmen. Es ist Sache der Bundesversammlung selbst, es zu tun. Immerhin kann es noch nicht in der hängigen Revision geschehen, weil zuvor vollends Klarheit und Übereinstimmung über die Stellung, die Einzelheiten der Obliegenheiten sowie die Arbeitsweise hergestellt werden müssen, was sich in der verfügbaren Zeit nicht auch noch hat zustandebringen lassen. In welcher Rechtssetzungsform diese nähere Ordnung zu treffen sein wird, ist wieder eine ähnlich gelagerte Frage wie bei der Einrichtung des Dokumentationsdienstes (Art. 40bis). Die dort angestellten Überlegungen gelten auch hier, weswegen wir vorschlagen, die Form des einfachen Bundesbeschlusses zu wählen *(Abs. 2)*.

6. Vergleichende Zusammenfassung

Hinsichtlich der Sonderbestimmungen für die Geschäftsprüfungskommissionen begnügen wir uns im Anschluss an den Nationalrat mit einer Regelung in denjenigen Problemkreisen, die heute als weitgehend geklärt gelten dürfen.

1. Vor allem werden folgende Neuerungen getroffen:
   a. die gesetzliche anstatt der bloss reglementarischen Fundierung der Geschäftsprüfungskommissionen und ihrer Aufgliederungen in Sektionen (Art. 47ter),
   b. die Erweiterung der Auskunfts- und Aktenherausgaberechte gegenüber den ordentlichen Kommissionen (Art. 47quater),
   c. die Einrichtung eines ständigen Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 47quinquies).
2. Gegenüber dem Nationalrat haben sich insofern Abweichungen ergeben, als:
   a. die Zahl der Sektionen und die Aufgabenzuweisung an sie freier gehalten, ihre Stellung gegenüber ihren Kommissionen jedoch verdeutlicht wird (Art. 47ter, Abs. 2 und 3),
   b. das Schwergewicht des Artikels 47quater eindeutiger auf die Kontrolle der Verwaltung ausgerichtet und die zurückhaltendere und politisch überwiegend belanglose Aufsicht über die Justiz besonderem Recht vorbehalten wird (Art. 47quater insbesondere Abs. 1 und 8),
   c. begriffliche und verfahrensmässige Präzisierungen für die Tätigkeit der Geschäftsprüfungsorgane vorgenommen werden (Abs. 1, 2, 3 und 5).

IV. Besondere Bestimmungen für die Finanzkommissionen (Art. 49 und 50)

1. Die gesetzgeberische Situation

Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation verfügen bereits über Rechtsgrundlagen im geltenden Geschäftsverkehrsgesetz. Die Änderungen betreffen Angleichungen an die Formulierungen und Einrichtungen, wie sie für die Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen wurden. Freilich hat unsere Aussprache mit der Finanzkommission des Ständerates gezeigt, dass sich auch in ihrem Bereich weittragende Regelungsfragen stellen, die der Natur der Sache nach wahrscheinlich nicht in der in Aussicht stehenden Gesetzgebung über die Finanzkontrolle und den Finanzhaushalt untergebracht werden können. So fragt es sich, ob die Bildung von Sektionen der Finanzkommissionen (und nicht nur der Finanzdelegation) auch im Geschäftsverkehrsgesetz bestimmt werden sollte, wie es jetzt für die Geschäftsprüfungskommissionen vorgeschlagen wird. Von grösserer Tragweite ist die weitere Frage, ob den Finanzkommissionen oder gar der Finanzdelegation alle Parlamentsgeschäfte mit finanziellen Auswirkungen, zu deren Behandlung sie nicht ohnehin eingesetzt sind, zur allfälligen Mitberichterstattung und Antragstellung zugewiesen werden sollten. Damit würde für die gesamte Finanzgebarung eine sowohl zusammenfassende als auch laufende finanzpolitische Sichtung im Schosse des Parlamentes stattfinden können, und vor allem wäre für eine zielsichere Handhabung des parlamentarischen Budgetrechts die Übersicht über das finanzielle Engagement durch das Parlament selbst bedeutend erleichtert. Indessen sind diese Probleme noch nicht so weit durchdacht und geklärt, dass sie in die Vorlage aufgenommen werden könnten.

2. Das ständige Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 49)

Dieses Sekretariat besteht bereits. Seine Funktion ist in einem von den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation am 29. März 1962 erlassenen Reglement (Art. 16) umschrieben, wobei auch das Regulativ über die eidgenössische Finanzkontrolle beachtlich bleibt. Mit dem Nationalrat schlagen wir die gesetzliche Fundierung im Geschäftsverkehrsgesetz vor, wobei hinsichtlich der Rechtsstellung auf die Ausführungen über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission verwiesen wird (Art. 47quinquies). Fraglich ist lediglich, ob auch die Unterstellung des Sekretärs unter den Präsidenten der Finanzdelegation vorgesehen werden soll, da es einmal vorgekommen ist, dass dieser Präsident nicht zugleich Vorsitzender seiner Kommission war. Allein, wir glauben, dass für diesen Ausnahmefall eine besondere Erwähnung kaum nötig sei, die Nennung der beiden Kommissionspräsidenten also genügen sollte (Abs. 2).

Die nähere Aufgabe und Organisation könnten an sich, wie es für das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen beantragt wird (Art. 47quinquies, Abs. 2), auch in einem einfachen Bundesbeschluss geregelt werden. Doch ist, wie angetönt, zur Zeit eine ausführliche Gesetzgebung über das Finanzwesen

in Vorbereitung, und es ist vorgesehen, dort die Normierungen für das Sekretariat der Finanzkommissionen und Finanzdelegation aufzunehmen. Es ist darauf zu verweisen. *Absatz 3* unseres Vorschlages ist somit keine Ermächtigung, sondern ein unechter Vorbehalt, den einzufügen sich aber aus praktischen Gründen empfiehlt.

3. Einrichtung und Gliederung der Finanzdelegation (Art. 50)

Die Bestimmungen, die für die Gliederung der Geschäftsprüfungskommissionen aufgestellt werden sollen (Art. 47ter), werden auch für die grundsätzlich gleich gegliederte und ähnlich gestellte Finanzdelegation erforderlich. Soweit dort Abweichungen von der Fassung des Nationalrates vorgeschlagen worden sind, werden sie auch für die Finanzdelegation nötig: *Absätze 1bis und 1ter* des Artikels 50.

C. Parlamentarische Untersuchungskommissionen (Art. 54bis bis 54 duodecies)

I. Die Ausgangsfragen

Der Nationalrat hat beschlossen, in fünf Artikeln Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungskommissionen in das Geschäftsverkehrsgesetz aufzunehmen. Dazu stellen sich drei Hauptfragen: Besteht in der Schweiz überhaupt ein Bedürfnis nach solchen Kommissionen? Wird dies bejaht, fragt es sich, ob sie eine gesetzliche Ordnung erfahren sollen. Damit ist die dritte Frage verbunden, in welchem Umfang allenfalls zu legiferieren sei.

1. Das Bedürfnis nach einer rechtlichen Regelung

Man wird sich vor raschen Verallgemeinerungen hüten: Weil zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit parlamentarische Untersuchungskommissionen sehr nützlich gewesen sind und den Erwartungen entsprochen haben, heisst es noch nicht, dass gleiche Situationen in vergleichbaren Konstellationen wieder auftreten werden, denen wiederum Untersuchungskommissionen mit gleicher Wirkung zu begegnen vermöchten. Jedenfalls sind für die Schweiz andere Bedürfnisse vorhanden als in andern Ländern.

Die Untersuchungskommissionen sind im Ausland häufig parlamentarische «Enquêten»-Ausschüsse, die in vielerlei Spielarten sowohl für gesetzgeberische als auch für kontrollierende Aufgaben ad hoc eingesetzt werden. Ihre Einrichtung, ihre Zielsetzung und ihre Tätigkeit bemessen sich nach den konkreten Verfassungslagen, d.h. nach den speziellen verfassungsrechtlichen und politischen Gegebenheiten. Ihre Bildung und ihre Einsetzung bestimmt sich – von Land zu Land recht unterschiedlich – unter anderem darnach, welche anderen Parlamentsausschüsse bestehen, wie sich das rechtliche und politische Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament ausnimmt, was für ein Parteiensystem im

tige ist. Es kommt dann noch dazu, dass auch bei der italienischen Formulierung Differenzen bestehen. Wir haben mit Herrn Bundesrat Spühler und mit Herrn Fürsprecher Jaccoud vereinbart, dass eine Redaktionskommission diese Fragen genau abklären soll. So möchte ich Ihnen beantragen, dass wir dem Nationalrat zustimmen, aber dass die Redaktionskommission die genaue Formulierung festlegt.

Angenommen — Adopté

9194. Ausbau der Verwaltungskontrolle
Extension du contrôle parlementaire

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. April 1965 (BBl I, 1177)

Bericht des Bundesrates vom 27. August 1965 (BBl II, 1025)

Bericht und Anträge der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966 (BBl I, 213)

Rapport de la commission de gestion du Conseil national du 13 avril 1965 (FF I, 1215)

Rapport du Conseil fédéral du 27 août 1965 (FF II, 1048)

Rapport et propositions de la commission de gestion du Conseil des Etats du 12 février 1966 (FF I, 221)

Beschluss des Nationalrates vom 11. Oktober 1965
Décision du Conseil national du 11 octobre 1965

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Dietschi, Berichterstatter: Das Parlament stellte sich als Folge der Mirage-Affäre unzweifelhaft eine der heikelsten und schwierigsten Aufgaben, als es sich entschloss, Massnahmen in Aussicht zu nehmen, um seine Tätigkeit wirksamer zu gestalten und seine Entscheidungsfreiheit zu sichern oder zu festigen. Unter der einengenden Bezeichnung «Ausbau der Verwaltungskontrolle» in die breite Oeffentlichkeit gedrungen, wurden diese Massnahmen damals, in einiger Eile zwar, aber eben im Bestreben, die Eisen noch zu schmieden, solange sie frisch aus der Esse kommen, von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in juristische Formeln umgegossen und schon ein Jahr nach dem grundsätzlichen Entschluss vom Plenum des Nationalrates verabschiedet.

Heute ist die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, der Sie am 7. Oktober 1964 den Auftrag erteilten, «dem Rate im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft Mirage vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen und sich zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen zu setzen», in der Lage, Ihnen das Resultat der Kommissionsarbeit vorzulegen. Die Geschäftsprüfungskommission hat keine Mühe gescheut, den ganzen Fragenkomplex sorgfältig zu durchdenken und sich über die Grundsatzfragen Klarheit zu verschaffen. Zwar verzichtete die Kommission ihrer Ueberzeugung gemäss darauf, auch noch Massnahmen auszuarbeiten, um die Tätigkeit des Parlamentes im gesamten Gesetzgebungsverfahren zu verstärken und die Verwaltungskontrolle rationeller und wirksamer zu gestalten, weil eine solche Ausweitung eine — wenigstens politisch — nicht zweckdienliche Verzögerung hätte zur Folge haben müssen. Aber dafür nahm sie einige grundsätzliche Wertungen und Grenzziehungen vor.

Ich darf hier doch daran erinnern, dass sich die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte schon seit Jahren mit der Verbesserung der Geschäftsprüfung befassten. Unsere Kommission legt vor allem Wert darauf, neben der Abklärung von Fragen aus dem Geschäftsbericht jedes Jahr eine Anzahl anderer Dienststellen der Verwaltung zu besuchen und sich in Aussprachen mit den leitenden Chefbeamten und deren Mitarbeiter ein Bild über die Aufgabe, die Zweckmässigkeit der Organisation, die Zusammenarbeit mit andern Dienststellen, die Speditivität und das Arbeitsklima zu verschaffen.

Wie die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission haben auch wir die in der Oeffentlichkeit gemachten Vorschläge für den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle verfolgt und dazu Stellung genommen, so insbesondere zur Studie von Prof. Hans Marti über die Schaffung des Amtes von Parlamentskommissären oder Delegierten. Es fand darüber auch ein Gedankenaustausch mit dem Bundesrat statt. Im Rahmen unseres Auftrages und unserer Stellungnahme ist hier nicht weiter darauf einzutreten.

Wir haben auch die Stellungnahme des Bundesrates zu verschiedenen der Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle dienenden Lösungen veranlasst, unter denen wir hier besonders diejenige der Schaffung von ständigen Sekretären der Geschäftsprüfungskommissionen erwähnen möchten. Wiederholt wiesen wir auf die Bedeutung und Notwendigkeit der Weiterbildung der Beamten und insbesondere die Kaderschulung hin und machten entsprechende Anregungen. Der Bundesrat hat am 13. Dezember 1965 einen ersten Schritt getan in dieser Richtung, und zwar in bezug auf die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung. Als ein Beispiel wäre zu erwähnen, dass im Herbst 1964 ein 3½tägiges verwaltungsrechtliches Kolloquium für hohe juristische Beamte unter Leitung der Professoren Huber, Imboden, Nef und Bundesrichter Grisel durchgeführt wurde. Dieses nahm, wie uns berichtet wird, einen sehr guten Verlauf und soll alle zwei Jahre wiederholt werden. Wir halten dafür, dass neben anderem vor allem eine Einführung in die Amtspflichten und die Probleme der interdepartementalen Zusammenarbeit ein Ausbildungsstoff wäre für Beamte, die von auswärts in die Bundesverwaltung zuziehen; insbesondere denken wir an Instruktionsoffiziere, die ihre Laufbahn im Eidgenössischen Militärdepartement beschliessen.

Mit diesen Ausführungen soll nur gezeigt werden, wie schon aus blossen Kontaktnahmen mit der Verwal-

tung, sofern daraus die richtigen Folgerungen gezogen werden, wertvolle Verbesserungen in der Verwaltungstätigkeit erreicht werden können.

Nun hat der Miragefall vor allem die Frage aufgeworfen, ob die bisherige parlamentarische Kontrolle nicht einer Verstärkung bedürfe. Die grundlegenden Fehler im Miragefall sind in der Verwaltung vorgekommen. Bei der Meisterung dieser so komplexen, technischen und rechnerischen Aufgabe wie die Beschaffung und Finanzierung eines modernen Hochleistungsflugzeuges sind Mängel festgestellt worden, die teils die Organisation, teils die Zusammenarbeit und die Aufsicht oder das Fehlen einer klaren Kompetenzausscheidung betrafen. Ganz allgemein stand man überall unter Zeitnot, weshalb sich die einen zu viel auf das Können und richtige Verhalten der andern verliessen oder verlassen mussten. Die vorgeschlagene Verbesserung der parlamentarischen Oberaufsicht, die naturbedingt in der Regel erst wirksam wird, wenn etwas geschehen ist, kann kein vollwertiges Mittel zur Vermeidung ähnlicher Vorkommnisse sein. Bei der Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle handelt es sich nur um eine der vielen möglichen Massnahmen, die zur Verbesserung der Verwaltungstätigkeit und damit zur Vermeidung solcher Vorfälle beitragen kann. Die Kontrolle will hier durch das Wachhalten des Bewusstseins beim Kontrollierten, dass er gesehen wird, ein korrektes Verhalten bewirken. (Professor Eichenberger, «Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat», S. J. Z. 1965.)

In Ausnahmefällen kann die parlamentarische Kontrolle, der wesensmässig etwas Sporadisches und Zufälliges anhaftet, auch rechtzeitig ein fehlerhaftes Verhalten aufdecken und damit die Voraussetzungen zur Verhinderung eines fehlerhaften Aktes schaffen.

Weder der nationalrätlichen noch der ständerätlichen Kommission ist es natürlich entgangen, dass das Problem des Ausbaus der parlamentarischen Kontrolle sehr komplex ist und dass die Frage der Wirksamkeit nicht allein von der Zuteilung neuer Kontrollmittel, sondern in starkem Masse auch von der zur Verfügung stehenden Zeit und den Möglichkeiten des Milizparlamentes abhängt. Schon an der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft in Engelberg habe ich darauf hingewiesen, dass es sich weniger darum handle, die Kontrolle zu verschärfen, als sie zweckmässiger und wirksamer zu gestalten. Die Meinungsverschiedenheit bestand in der Frage des Vorgehens.

Es ging um folgende Alternative: Soll man zuerst alle Probleme, die sich für eine Verbesserung der Kontrolle auf der Stufe Oberaufsicht und Aufsicht und beim Zusammenwirken beider stellen, und die Fragen der praktischen Durchführbarkeit abklären und erst dann legiferieren, oder soll man unter Beschränkung auf die wenigen von der Arbeitsgemeinschaft empfohlenen Reformen zuerst die gesetzliche Grundlage schaffen und sich dann erst bei deren praktischer Anwendung über die Durchführung und Zusammenarbeit verständigen?

Den Ausschlag für die zweite Lösung gab vor allem der Faktor Zeit. Die nationalrätliche Kommission wollte bald zu praktischen Resultaten gelangen. Als Grund wird im Bericht angegeben, dass, nachdem man dem Bundesrat für die Vorlage des Entwurfs über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Reorganisation des Militärdepartementes relativ kurze Fristen gesetzt hätte, man für das Parlament nicht längere Zeit in Anspruch nehmen könne. Politisch hat natürlich der Wunsch mitgespielt, die öffentliche Meinung durch ein rasches und zielbewusstes Vorgehen zu beruhigen und das Eisen zu schmieden, solange es warm ist.

Nachdem sich zudem in Engelberg die Auffassung durchsetzte, dass man sich nach den Empfehlungen der Miragekommission zu richten habe, ohne ihnen sklavisch folgen zu müssen, und dass man versuchen müsse, mit einem möglichst geschlossenen Konzept vor die Räte zu treten, war auch in materieller Hinsicht entschieden, dass man sich in der Hauptsache auf eine Reform zu beschränken habe über den Ausbau der Geschäftsprüfungskommission und die Koordination ihrer Tätigkeit mit der Finanzkommission sowie über die Schaffung parlamentarischer Untersuchungskommissionen. Neu kam dann noch hinzu die von Ständerat Dr. Zellweger angeregte Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens. Durch die Zuteilung der Priorität an den Nationalrat blieb die Bewegungsfreiheit unserer Kommission erst recht auf die Stellungnahme zur Vorlage, wie sie aus den Verhandlungen des Nationalrates hervorgegangen ist, beschränkt.

Es muss aber betont werden, dass in diesem Rahmen unsere Kommission in ihrer Antragstellung an den Ständerat völlig frei geblieben ist. Auch unsere fünf Vertreter in der Arbeitsgemeinschaft haben sich nur soweit engagiert, als sie der Gesamtkommission über die Ergebnisse der Engelberger Tagung und ihre eigene Stellungnahme Auskunft zu geben hatten, doch musste darauf geachtet werden, dass unsere Kommission nicht völlig andere Wege einschlägt.

Ich möchte daran erinnern, dass die Prioritätsfestlegung erst nach der Tagung von Engelberg erfolgte, nämlich in der Märzsession 1965. Es ergab sich daraus für unsere Kommission die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung als Beobachter zu verfolgen. Sie war damit auch in ihrer Initiative weitgehend eingeschränkt und ist es heute bei ihrer Antragstellung. Dafür erlaubte der aus der Prioritätsverteilung resultierende Zeitgewinn, die Mitwirkung eines Staatsrechtlers in Anspruch zu nehmen, aus der Erwägung heraus, dass es sich bei der Auseinandersetzung zwischen den eidgenössischen Räten und dem Bundesrat um eine Grenzbereinigung handelt, in der sowohl Bundesrat wie Parlament Partei sind, dass grundlegende Fragen des Verfassungsrechts ins Feld geführt werden, wie das Prinzip der Gewaltentrennung und das Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht, und dass neu das Institut der Untersuchungskommissionen eingeführt und das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren geregelt werden soll. Das Mandat wurde am 14. Mai 1965 Dr. Kurt Eichenberger, Professor des öffentlichen Rechtes an der Universität Basel, erteilt. Die Fragen an den Gutachter lauteten:

1. Ist die vorgesehene Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens im Geschäftsverkehrsgesetz rechtmässig und zweckmässig? Käme allenfalls ein Gegenvorschlag in Frage, und wie müsste dieser lauten?

2. Ist die bei der Institutionalisierung der Untersuchungskommissionen getroffene Regelung rechtmässig und zweckmässig?

Als sich ergab, dass der Nationalrat die Vorlage nicht in der Sommersession behandeln werde, wurde am 20. Juli 1965 der Auftrag an den Gutachter noch dahin ergänzt, dass er seine Auffassung zum gesamten Ent-

wurf und Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission bekanntgeben solle. Das Gutachten wurde am 2. August fertiggestellt in einer Rekordzeit, wenn man berücksichtigt, dass der Auftrag noch zwölf Tage vorher erheblich erweitert wurde und dass das Ergebnis ein sehr umfassender und sehr eingehender Bericht war, der uns in jeder Hinsicht wertvolle Dienste leistete. Professor Eichenberger bekam Gelegenheit, sein Gutachten in unserer Kommission zu erläutern. Das Gutachten stimmt mit den Schlussfolgerungen und den Zielen der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission überein. Auch Professor Eichenberger ist der Meinung, die Ausübung der verfassungsmässigen Oberaufsicht könne und solle auf dem vom Nationalrat vorgeschriebenen Wege erweitert werden. Seine Kritik an der Vorlage der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission bezieht sich vorwiegend darauf, dass diese Vorlage zu wenig weit in die Einzelheiten gehe und damit Anlass zu neuen Unklarheiten schaffe. Um das zu vermeiden, müssten, so erklärte Professor Eichenberger, eine Reihe von Fragen zusätzlich geregelt werden. Und an diese Arbeit haben wir uns gemacht.

Unsere Kommission bestrebte sich, das von der nationalrätlichen Kommission schon angeschlagene Tempo einzuhalten und selber keine Verzögerung in der Abwicklung des Geschäftes zu verschulden, wobei die übrigen interessierten Kommissionen und der Bundesrat ständig auf dem laufenden gehalten wurden. Sie hat den Zeitgewinn in der durch andere Umstände verlangsamten Abwicklung des Geschäftes immer wieder benützt, um weitere Verbesserungsmöglichkeiten zu studieren. Professor Eichenberger wurde zu allen Sitzungen beigezogen, um unserer Kommission, in der nur drei Juristen sitzen, den — wenn ich so sagen darf — «juristischen Beistand» zu leisten. Auch wohnte Ständerat Zellweger einigen Sitzungen bei, um zu den von ihm aufgeworfenen Fragen des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Stellung zu nehmen. Es war gegeben, dass innerhalb der Geschäftsprüfungskommission ein Arbeitsausschuss gebildet wurde, dem ein reiches Mass an vorberatender Arbeit zufiel. Ich möchte hier ein spezielles Wort des Dankes an Herrn Vizekanzler Dr. Felix Weber richten, der in unermüdlichem Einsatz und auf Grund seiner juristischen Kenntnisse und seiner praktischen Erfahrungen der Geschäftsprüfungskommission äusserst wertvolle Hinweise geben konnte und sowohl bei der Festlegung der allgemeinen, richtungweisenden Thesen für den in Aussicht genommenen Ausbau der Verwaltungskontrolle wie auch bei der Beratung der einzelnen materiellen Vorschläge eindrückliche juristische Lagebeurteilungen anstellte. Herr Vizekanzler Weber hat in den letzten Monaten für das Gelingen der uns gestellten Aufgabe ausserordentlich intensiv gearbeitet, was ich hier dankend festhalten möchte.

Aus einer Fülle von Abänderungsvorschlägen haben wir schliesslich diejenigen ausgewählt, die wir als notwendig erachten, und die in der heutigen Situation politisch vertretbar sind.

Und nun unsere Kommissionsarbeit: Ich habe darauf hingewiesen, wie die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission, ohne sich selbst zu engagieren, der ganzen Entwicklung der Auseinandersetzung zwischen der nationalrätlichen Kommission und dem Bundesrat gefolgt ist. Der von uns ausgearbeitete Kommissionsbericht ist so umfassend gehalten, dass ich darauf verzichten kann, die schriftlich dargelegten Vorschläge, Begründungen und Anträge mündlich zu repetieren, um so mehr, als in der Detailberatung unsere Anträge noch begründet werden. Ich möchte mich darauf beschränken, einige allgemeine Betrachtungen anzustellen.

Gesamthaft gesehen darf gesagt werden, dass die Grundzüge der Vorlage, wie sie aus dem Nationalrat hervorgingen, übernommen und keineswegs verwässert wurden. Darüber hinaus bestand das Bemühen, nicht unwesentliche Lücken zu schliessen, klare Formulierungen auszuarbeiten und besonders auch die rechtsstaatlichen Belange bei parlamentarischen Untersuchungen klar zu berücksichtigen. Man kann sagen, dass die Vorlage, die aus den Beratungen des Nationalrates hervorgegangen ist, ein etwas ungeschliffener Brocken ist, der noch der «feinmechanischen» Ueberholung bedurfte. Dieser Aufgabe hat sich unsere Kommission unterzogen. Es geht, im Hintergrund der Vorlage, um die grossen Probleme der Stellung des Parlamentes gegenüber der Regierung, der Stellung der Regierung und der Stellung der wirtschaftlichen Organisationen im modernen Staat. Die Revisionsvorlage charakterisiert sich dadurch, dass sie die Verfassungsfrage nicht aufgreift. Sie ist deshalb nicht endgültig, sondern bildet nur eine Antwort auf eine politisch aktuelle Frage. So dient sie der Klärung der Gewalten, der Beseitigung von Hemmnissen für die parlamentarische Tätigkeit. Daneben schafft sie aber auch die Grundlagen für die Weiterentwicklung. Sie soll dazu dienen, den Erfahrungsschatz zu mehren und damit neue mögliche Wege in die Zukunft aufzuzeigen. Gerade diese Vorläufigkeit der nun zu treffenden Regelung führte unsere Kommission dazu, ohne Not keine Differenzen zum Nationalrat zu schaffen und Abweichungen von seinen Beschlüssen nur da vorzuschlagen, wo zu befürchten ist, dass seine Fassung zu Unzulänglichkeiten führen könnte, oder wo sich redaktionelle Aenderungen aufdrängen. Ganz allgemein gilt es, das Parlament in seiner Sicherheit zu stärken, deren es bedarf, um seine verfassungsmässigen Kompetenzen im Bereiche der Oberaufsicht über Verwaltung und Gesetzgebung sachgemäss vorzunehmen. Es muss daran erinnert werden, dass die Mirage-Affäre nur den «Aufhänger» für den Ausbau und die Verstärkung der Verwaltungskontrolle durch das Parlament darstellt, nachdem sich einwandfrei ergeben hatte, dass bei der Vorbereitung der Behandlung des Mirage-Geschäftes in der Verwaltung grundlegende und schwerwiegende Fehler vorgekommen sind. Es ist aber klar, dass die vorgeschlagene Verbesserung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle keinen Ersatz bieten kann und soll für das, was im Bereiche der Verwaltung selbst in Ordnung gebracht und richtig gemacht werden muss. Verbesserte Verwaltungskontrolle genügt nicht. Das Ziel der Stärkung des Parlamentes in seinen verfassungsmässigen Kompetenzen als Gesetzgeber und Kontrollorgan lässt sich aber schon deswegen nicht leicht erreichen, weil die Schwierigkeiten, die sich heute der Wirksamkeit eines Parlamentes entgegenstellen, mancherlei Ursachen haben. Damit sind einerseits rechtliche und formelle Ursachen anvisiert, insbesondere aber auch die Zeitnot und der Arbeitsdruck, denen sich das Parlament als solches und seine als «Milizparlamentarier» tätigen Mitglieder ausgesetzt sehen. Diese Schwierigkeiten — ich komme darauf zurück —, zu denen in wachsendem Masse noch Interessenkollisionen kommen, werden durch die beantragten Verbesserungen der Einsicht- und Kontrollmöglichkeiten des

Parlamentes und seiner Kommissionen bei Verwaltungsorganen keineswegs behoben. Wohl können die neuen Mittel der Information und Kontrolle, wie insbesondere auch das ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission und die Dokumentationsstelle, die Arbeit des Parlamentes und seiner Kommissionen erleichtern und beschleunigen. Anderseits wohnt der vermehrten Materialbeschaffung, Akteneinsicht, den Unterlagendispositive und Kontrollmöglichkeiten auch die Gefahr einer Verschärfung des Arbeits- und Zeitdruckes inne, die nicht allein durch rationellere Gestaltung der Arbeits- und Kontrollvorgänge gebannt werden kann. Sicher muss aber eine rationellere Gestaltung der Kontrollarbeit angestrebt werden.

Es liegt mir daran, hier noch ein Wort zum parlamentarischen Informations- und Dokumentationsdienst, der geschaffen werden soll, zu sagen. Die Kommission hält dafür, dass die Grundlage für eine fruchtbare parlamentarische Tätigkeit eine Beherrschung der Sachfragen ist. Eine solche Sachbeherrschung wird freilich in dem Masse zusehends schwieriger, als die Sachfragen komplizierter werden. Und da ist die Schaffung eines parlamentarischen Informationsdienstes von besonderer Bedeutung. Er muss aber so aufgebaut werden, dass er den Parlamentariern die erforderliche Sachbeherrschung erlaubt, ohne sie zeitlich ungebührlich in Anspruch zu nehmen. Nur insoweit dies gelingt, ist ein solcher Dienst ein Gewinn.

Und noch etwas muss deutlich gesagt werden: Die parlamentarische Kontrolle in unserem Land ist ihrem Wesen nach nicht politisches Mittel der Legislative gegen die Regierung. Sie kann auch nicht die Verantwortung dafür übernehmen, was die Exekutive leistet und unterlässt. Sie bildet vielmehr zusammen mit anderen Kontrollvorgängen über die Verwaltung ein Ganzes. Insbesondere schliesst sie Selbstkontrollen der Verwaltung nicht aus, sondern umrahmt und ergänzt sie.

Dabei sollen und dürfen die neuen Mittel des Parlamentes weder die Arbeit noch die Stellung des Bundesrates beeinträchtigen. Wichtig bleibt vor allem, dass er, der Bundesrat, die Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit behält und die Aufgaben des Regierungsorgans erfüllt. Es liegt mir auch daran, festzuhalten, dass der Bundesrat für die Anliegen unserer Kommission im Laufe der Jahre stets das nötige Verständnis hatte. Es gab kaum nennenswerte Meinungsverschiedenheiten, und die gewünschten Auskünfte wurden in der Regel anstandslos erteilt. Der Bundesrat hat seinerzeit von sich aus bei der Ausarbeitung des Geschäftsverkehrsgesetzes die Aufnahme eines Artikels 44 beantragt, der die Bestellung einer parlamentarischen Delegation zur Begutachtung verfassungsrechtlicher Fragen, also eine wesentliche Verbesserung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle vorsah. Die Räte haben damals, hauptsächlich wohl im Hinblick auf die Zeitnot, diese Institution abgelehnt und statt dessen den Artikel 43 angenommen, der den Bundesrat verpflichtet, in einem besonderen Abschnitt der Botschaft zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen. Die Aufträge, die ihm zur Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit der Mirageaffäre erteilt wurden, sind entweder fristgemäss erfüllt worden, wie die Vorlage der Gesetzesentwürfe für Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, oder dann sind sie in vollem Gange, wie die Reorganisation des Militärdepartementes und die Prüfung der zur Entlastung des Bundesrates durch die Postulate Schmitt, Chevallaz und Borel aufgeworfenen Probleme. Bereits habe ich die Massnahmen zur Weiterbildung des Bundespersonals hervorgehoben. Der Bericht der nationalrätlichen Kommission erwähnt auch die im Verlaufe der Jahre getroffenen Massnahmen, die dem Bundesrat gestatten, seine Aufsicht über die Verwaltung intensiver zu gestalten. Besonderen Wert legt unsere Kommission auf die Prüfung der Möglichkeit eines Ausbaues der Zentralstelle für Organisationsfragen zu einem eigentlichen Kontrollorgan. Diese vor etwa einem Jahrzehnt mit etwelchem Optimismus geschaffene Stelle wird heute viel zu wenig beigezogen. Sie könnte im Bereich der allgemeinen Geschäftsführung zu einem ähnlich wirksamen Instrument werden, wie es im engeren Bezirk der Finanzgebarung die Finanzkontrolle ist. Im Bericht der Arbeitsgemeinschaft Mirage wird bemerkt, dass die Organisation der Finanzkommission, wie sie das Geschäftsverkehrsgesetz festlegt, sich im allgemeinen bewährt habe. Wir halten dafür, dass dies ganz allgemein von der Lösung auf der Grundlage einer Zusammenarbeit zwischen Finanzkommissionen, Finanzdelegation und Finanzkontrolle gesagt werden kann. Die Bundesversammlung hat damit ein «Auge in der Verwaltung erhalten», (ich zitiere hier Herrn Professor Imboden), mit dem sie die Vorgänge von innen her verfolgen kann, während sie mit einem eigenen, nicht in die Bundesverwaltung eingegliederten Kontrollorgan es viel schwerer hätte, diese Einblicke zu bekommen. Es muss geprüft werden, ob nicht durch eine ähnliche Zusammenarbeit der Geschäftsprüfungskommissionen mit der Zentralstelle für Organisationsfragen, die zu einem eigentlichen Kontrollorgan der Aufsicht auszubauen wäre, ein «zweites Auge» für das Parlament geöffnet werden könnte. Mit der Beheimatung des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommission bei der Zentralstelle wäre auch das weitere Problem gelöst, wo die Kommission im Falle der Verhinderung des Sekretärs einen Ersatz und wo sie ihre Hilfskräfte hernehmen könnte. Wenn man nicht Gefahr laufen will, einen aufgeblähten, schwer zu beschäftigenden und zu kontrollierenden eigenen Apparat aufzuziehen, dann scheint uns in einer solchen Kombination der ohne Verfassungsänderung erreichbare beste Weg zu liegen. Man kann dann die einzelnen von der Zentralstelle angeforderten Arbeitskräfte genau so lange als nötig für die Bedürfnisse der Parlamente in Anspruch nehmen, während sie in der Zwischenzeit ihrer Aufgabe, die sie im Rahmen der Aufsicht des Bundesrates zu erfüllen hätten, nachgehen würden. Einzig der Sekretär stünde ausschliesslich zur Verfügung der Geschäftsprüfungskommissionen.

Was nun unsere Vorschläge anbetrifft, so möchte ich folgendes festhalten:

Entscheidend ist, dass die Vorschläge unserer Kommission weitgehend auf die Beschlüsse des Nationalrates abstellen. So übernimmt unsere Kommission beim Vorverfahren der Gesetzgebung grundsätzlich die vom Nationalrat beschlossene Lösung, wobei sie unterstreicht, dass die Gestaltungsfreiheit des Bundesrates wie der Bundesversammlung gewahrt bleiben muss. Im Gegensatz zum Nationalrat verzichtet sie auf die Verankerung von Vorschriften, nach denen der Bundesrat die Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise der Expertenkommissionen festlegen soll. Sie fordert aber eine klare Führung des Bundesrates im vorparlamentarischen Verfahren und dessen Heraustreten aus der Anonymität. Die Kommission des Ständerates möchte in diesem vorpar-

lamentarischen Verfahren auch die Oeffentlichkeit einschalten, indem Vorentwürfe, Berichte von Sachverständigen und Vernehmlassungen der vorberatenden Kommissionen beider Räte auf ihr Begehren zur Kenntnis gebracht werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass hinter geschlossenen Türen ein gesetzgeberisches Werk von den Interessierten ausgehandelt wird, zu dem dann die Räte nur noch ja und amen sagen können. Die Kommission des Ständerates trägt mit diesem Begehren zuhanden der Landesregierung jener Kritik Rechnung, die seit langem am starken Einfluss der Verwaltung einerseits und der Verbände anderseits geübt wird.

Der zweite Punkt des Aufbaues der Kontrollrechte des Parlamentes betrifft die Verbesserung der Stellung der Ausstattung der parlamentarischen Kommissionen. Auch hier tritt grundsätzlich keine Abweichung vom Beschluss des Nationalrates ein. Das Begehren nach einer besseren Information und nach einer ausgebauten Dokumentation im Dienste der Kommissionen und des Gesamtparlamentes bleibt unbestritten: Erweiterung des informativen und des konsultativen Instrumentariums aller Kommissionen ; gesetzliche Verankerung und Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen, verbunden mit einer Erweiterung ihrer Einsichtmöglichkeiten in die Arbeit und die Unterlagen der Verwaltung ; gesetzliche Einrichtung von ständigen Sekretariaten für die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen ; Errichtung eines parlamentarischen Dokumentationsdienstes.

Hinsichtlich der Einvernahmen von Beamten wird das Verfahren etwas im Sinne der Wünsche des Bundesrates gemildert. Beamte sollen nicht schon auf Grund einer einfachen Mitteilung an den Bundesrat, aber auch nicht bloss mit seiner Zustimmung zur Beratung und Auskunftserteilung beigezogen werden dürfen, sondern nur nach der Anhörung des Bundesrates. Zudem erhält der Bundesrat das Recht festzustellen, welche Mitteilungen der «Geheimsphäre» von den Beamten den Kommissionsmitgliedern und ihren Hilfskräften — Sachverständige ausserhalb der Verwaltung — gemacht werden. Der letzte Entscheid hinsichtlich der Aufhebung der Schweigepflicht liegt beim Bundesrat.

Schliesslich soll — wie bereits erwähnt — die Zentralstelle für Organisationsfragen von ihrem mehr formalen Dasein erlöst und zu einer eigentlichen Kontrollbehörde ausgebaut werden.

Die wesentlichsten Differenzen zwischen dem Beschluss des Nationalrates und den Anträgen der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission ergeben sich bei der Umschreibung der Befugnisse und des Verfahrens der parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Unsere Kommission beantragt vier hauptsächliche Aenderungen. Einmal werden die Bedingungen für die Einsetzung von Untersuchungskommissionen präzisiert und zugleich erleichtert. Indem auf das normale Einigungsverfahren durch die Einigungskommission in Fällen, wo Differenzen zwischen beiden Räten nicht behoben werden können, verwiesen wird, ergibt sich auch die Richtlinie für das Vorgehen, wenn sich die beiden Untersuchungskommissionen, wie im Falle der Mirage-Untersuchung, zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschliessen. Die Zwecksetzung der Untersuchungskommission wird klar dahin umschrieben, dass sie ein Organ ist, das zuhanden des Ratsplenums Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen hat, also nicht etwas Selbständiges ist. Die Untersuchungskommission ist befugt, nach Massgabe ihres Auftrages die erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehren zu bestimmen. Sie ist also weitgehend in der Wahl ihrer Verfahren und Mittel frei. Dies bedingt jedoch die Einführung von verschiedenen Sonderregelungen, damit die rechtsstaatlichen Sicherungen für den einzelnen gewahrt bleiben. So wird einmal zwischen reinen Auskunftspersonen und Zeugen unterschieden. Bei Beamtenbefragungen ist der Bundesrat zuerst anzuhören, wenn Tatsachen zur Diskussion stehen, die der Amtsverschwiegenheit oder militärischen Geheimhaltung unterliegen. Besteht der Bundesrat auf der Wahrung des Geheimnisses, dann entscheidet jedoch nicht er, sondern die Untersuchungskommission. Auch die Rechte des Bundesrates werden sichergestellt, indem er den Befragungen beiwohnen kann, das Recht der Einsichtnahme in die Akten der Untersuchungskommission besitzt und sich zum Ergebnis der Untersuchung in einem eigenen Bericht äussern darf. Schliesslich werden auch Sicherungen eingebaut für Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen werden.

Soweit die Kernpunkte. Auf Einzelheiten werde ich in der Detailberatung zu sprechen kommen.

Wir müssen erklären, dass wir Ihnen unsere Vorschläge nicht frei von Bedenken vorlegen können, da es schwer fällt, sich über die Auswirkungen ein richtiges Bild zu machen. Auf alle Fälle scheinen uns folgende Feststellungen nötig: Der Erfolg der Reform wird davon abhängen, ob wir den Kampf gegen die Zeitnot gewinnen. Diese Auffassung ist auch in der Debatte des Nationalrates immer wieder zum Ausdruck gebracht worden. Bei der Prüfung der Durchführbarkeit sind neben der Zeitnot auch die Sachkundenot und die Bewertungsnot des Parlamentes in Betracht zu ziehen (Eichenberger, Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, SJZ 1965). Demgegenüber haben Bundesrat und Verwaltung einen Vorsprung in folgender Hinsicht: Sie verfügen über die Fachkenntnis der Beamten. In der Bundesverwaltung arbeiten Fachleute zusammen. Im allgemeinen ist auch eine grössere Unabhängigkeit gegenüber den im Spiele stehenden Interessen festzustellen. Die Beamten sind im Vollamt tätig, verfügen über die nötige Zeit und können auch eine Aufgabe mit mehr Konstanz und Konsequenz verfolgen, als die nach allen Seiten hin und her gerissenen Parlamentarier. Schliesslich haben Bundesrat und Verwaltung den besseren Zugang zu den Quellen.

Die jetzt vorgeschlagene Lösung versucht, diese Diskrepanz und den Rückstand des Parlamentes aufzuholen, indem neue Mittel der Kontrolle und Information zugeteilt werden, wodurch aber die Unterlegenheit im Faktor Zeit bei gewissenhaftem Einsatz der Mittel noch vergrössert wird. Die Korrektur der Zeitnot erachten wir als das dringlichste Problem. Es sind denn auch verständlich Zweifel an der Durchführbarkeit unserer Vorschläge nicht nur im Nationalrat, sondern auch in der Oeffentlichkeit — hauptsächlich wegen des Faktors Zeit — ausgesprochen worden. Wir müssen uns darüber Rechenschaft geben, dass jede zusätzliche oder auch intensivere Inanspruchnahme der Parlamentarier die Grenze zum Berufsparlament zu überschreiten droht. In der Tat bewegen wir uns bald an den Grenzen des Milizparlamentes. So kategorisch sich in letzter Zeit die Frage auch stellte, ob ein Amateurparlament der mengenwie anforderungsmässig wachsenden Beanspruchung

noch gewachsen sein könnte — sie fand in der öffentlichen Meinung eine zumeist eher negative Antwort —, so wenig scheint derzeit die politische Situation für einen solchen Schritt reif zu sein. In Kenntnis dieser klar gesetzten Grenze erscheint es denn auch wenig sinnvoll, einen reichen Katalog wünschbarer Massnahmen aufzustellen, die wegen des herrschenden Systems gar nie zur Wirksamkeit gelangen könnten und mithin Postulate blieben.

Es gibt — so scheint uns — drei Wege, um hier Abhilfe zu schaffen.

1. Die parlamentarische Kontrolle wird rationalisiert und auf das Wesentliche beschränkt. Das Schwergewicht muss darauf gelegt werden, die Ausführung der Beschlüsse der Bundesversammlung in den einzelnen Phasen ihres Vollzugs zu überwachen, die Tätigkeit der Organe der Aufsicht zu kontrollieren und die Ergebnisse der Oberaufsicht dienstbar zu machen, wobei man insbesondere die Zweckmässigkeit der Organisation von Departementen, Abteilungen und weiteren Dienststellen überprüfen lässt. Dazu kommt, dass man die Kontrolle vor allem in den Dienst der Verbesserung der Verwaltungstätigkeit stellt. Auf die Erleichterungen, die sich sachlich aus der Tätigkeit des gemeinsamen Sekretariates ergeben dürften, habe ich schon hingewiesen.

2. Die nationalrätliche Kommission hat auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, eine Parlamentsverwaltung zu schaffen, um zu versuchen, eine Entlastung der Parlamentarier zu erreichen. Die Gefahren erblicken wir hauptsächlich in der jeder Verwaltung innewohnenden Wachstumstendenz (parkinsonscher Grundsatz). Die Hilfskräfte, die über die nötige Zeit und das Fachwissen verfügen, werden vielfach den Parlamentariern die Entscheidungen abnehmen. Wird das nicht schliesslich dazu führen, dass die Parlamentarier, die über mehr Zeit verfügen als die andern, derart im Vorteil sind, dass schliesslich der dritte Weg, das Berufsparlament, als einziger Ausweg erscheint?

3. Man geht teilweise völlig zum Berufsparlament über. Diese Lösung würde natürlich mit der Zeitnot in radikalster Weise aufräumen. Nun bekennt sich unsere Vorlage aber zum Milizparlament. Auch wir glauben, dass das Schweizervolk vom Berufsparlament mindestens heute nichts wissen will. Deshalb werden wir den Weg Nummer 1, den ich hier aufgezeigt habe, beschreiten müssen und alle Möglichkeiten, die sich für eine Rationalisierung bieten, ausschöpfen.

Wir würden also, sobald die Vorlage in den Schlussbestimmungen angenommen ist, daran gehen, die Gespräche zu beginnen mit den Kommissionen des andern Rates und mit dem Bundesrat über die Frage, wie mit den vorhandenen Mitteln, zu denen wir auch diejenigen des Bundesrates und der Verwaltung zählen, Aufsicht und Oberaufsicht und die Zusammenarbeit in der Gesetzgebung auf einen Stand gebracht werden können, der ein Maximum an Zweckmässigkeit und Wirksamkeit garantiert.

Wir ersuchen Sie in diesem Sinne, uns zu beauftragen, uns zur Zeit darauf zu konzentrieren, eine Lösung ohne Verfassungsänderung zum Abschluss zu bringen und abzuklären, wie das revidierte Gesetz in der Praxis durchgeführt werden kann.

Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Bächtold: Die Mitarbeit in dieser vorberatenden Kommission war lehrreich, gerade für einen Nicht-Juristen wie mich, der hier einiges dazulernen konnte. Interessant war es auch, auf die Begleitmusik zu achten, die uns von verschiedenen Seiten den Marsch blasen wollte. Denn die Probleme des Ausbaues der Verwaltungskontrolle sind in der Oeffentlichkeit ja dauernd erörtert worden, in einer Breite, die es fast unmöglich macht, über die Botschaft und den ausgezeichneten Bericht des Kommissionspräsidenten hinaus noch Neues zu sagen.

Die Geschäftsprüfungskommission stand — wie die Akteure im antiken Theater — zwischen zwei Chören, welche die Handlung mit ihren Zusprüchen und Kommentaren begleiteten, wobei genau wie im klassischen Drama im letzten Akt die Katharsis, die Läuterung, eingetreten ist. Unmittelbar nach den Verhandlungen im Nationalrat vernahmen wir viele Stimmen, die orakelten, dass der Berg eine Maus geboren habe, dass die Kommission des Ständerates noch Wasser in den Wein giessen werden, so dass das Ganze als Hornberger Schiessen ende.

In den letzten Wochen scheint sich nun allgemein die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass die Vorlage zwar keinen kühnen Schritt darstellt, dass sie sich aber dem Maximum dessen nähert, was praktisch möglich und im Rahmen eines Milizparlamentes überhaupt realisierbar ist. Die Grenzen scheinen mir aber nicht nur gesetzt durch die Arbeitsbelastung des Milizparlamentariers, über die Herr Kommissionspräsident Dietschi soeben gesprochen hat, sondern vor allem auch durch Tradition und Geist des eidgenössischen Staates, dem eine allzu weit getriebene Kontrolle nicht entspricht. In der ersten Erregung der Mirage-Affäre hörte man die Forderung, es seien Kontrollinstrumente zu schaffen, die in die letzte Lücke und Fuge hineinreichen. Es wäre den Geschäftsprüfungskommissionen nicht allzu schwer gefallen, schärfere Kontrollwaffen zu schmieden. Ein Blick auf die Systeme gewisser Oststaaten könnte uns lehren, wie man das macht. Als Vertreter eines demokratischen Staates müssen wir uns aber ganz entschieden weigern, der Verwaltung als Kommissare gegenüberzutreten. Was ist denn in einem wesentlichen Punkt der Unterschied zwischen unserer Demokratie und einem totalitären Staat? Doch vor allem weniger Aufsicht, weniger Zwang, weniger Befehle, weniger Verdacht und Polizeigeist, mehr Vertrauen, Selbstverantwortung und Freiheit auch für jene, die in der Verwaltung arbeiten! In solcher Erkenntnis des Risikos, dass auch in Zukunft Fehlentwicklungen und Affären nicht völlig ausgeschlossen werden können, müssen wir deshalb auf ein Höchstmass an Kontrolle verzichten. Eine demokratische Gesellschaft muss ohne allzuviel Aufsicht auskommen, sonst ist sie keine demokratische Gesellschaft mehr.

Sie durften von Ihrer Geschäftsprüfungskommission zweierlei erwarten: Erstens einmal die Klugheit, die Grenzen zu erkennen, die in unserem Staat der Verwaltungskontrolle gesetzt sind. Zweitens aber auch die Festigkeit, das durchzusetzen, was als Anpassung an die veränderten Verhältnisse unbedingt nötig ist. Ein anderer Chor, weniger stimmstark allerdings als der erste, rief uns zu, dass der Bundesrat durch den Ausbau der Verwaltungskontrolle und die Neuerungen auf dem Ge-

biet des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens in seiner Tätigkeit gelähmt werden könnte. Wer sich darüber wundert, dass die Exekutive von den vorgeschlagenen Massnahmen nicht durchwegs begeistert ist, der kennt die Geschichte der Parlamente schlecht. Diese haben sich erst allmählich grössere Kompetenzen erringen müssen, und die Regierungen haben sich überall und zu allen Zeiten nur widerwillig bereit gefunden, einer Ausdehnung der Befugnisse zuzustimmen. Wir dürfen uns schon einmal darüber Rechenschaft geben, dass die Stellung des Bundesrates durch die Verfassung in unserem Staat sehr stark ist. Und sie wird in jedem Zeitpunkt um so stärker, je mehr sich seine Ueberlegungen und seine Massnahmen als richtig erweisen. Ich bin aber überzeugt, dass die Regierungstätigkeit durch diese massvolle Vorlage nicht gefährdet wird. Dafür haben die amtierenden und ehemaligen Herren Regierungsräte in unserer Kommission Sorge getragen.

Ganz allgemein verbreitet war in der Kommission ein gewisses Unbehagen, als Gegengewicht gegen die Bürokratie nun eine eigene Bürokratie auf die Beine zu stellen, die auch wieder der Ueberwachung bedarf.

Die Frage, was die Durchführung aller dieser Massnahmen kostet, hat bisher überhaupt niemand gestellt, und vielleicht ist diese Frage auch von untergeordneter Bedeutung. Sicher ist — das hat ja Herr Kommissionspräsident Dietschi bereits unterstrichen —, dass die Lösung sehr viel Zeit kostet, und diese kann uns leider vom neuen Dokumentationsdienst nicht mitgeliefert werden. Der Gefahr, dass die Grenzen des Milizparlamentes überschritten werden, sollte meines Erachtens so gut wie möglich entgegengewirkt werden, zum Beispiel dadurch, dass nicht mehr so grosse Kommissionen für gewisse Routinegeschäfte eingesetzt werden. Mehr denn je wird im heutigen Zeitpunkt eine Rationalisierung und Entlastung der Parlamentsarbeit nötig. Den Kritikern unserer Vorlage ist zuzugeben, dass diese sogenannte Parlamentsreform keine revolutionären Neuerungen bringt und sich teilweise — medizinisch gesprochen — auf dem Gebiet der niederen Chirurgie bewegt. Erlauben Sie mir deshalb einen Hinweis auf einen besonderen Punkt, der in der Kommission aus Zeitgründen nur am Rande behandelt werden konnte und den auch Herr Kommissionspräsident Dietschi vorhin nur kurz gestreift hat: ich meine die Schaffung einer ganz neuen Kontrollinstanz, der aufsehenden Gewalt nach nordischem Vorbild, wie sie von der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte vorgeschlagen wird und eine Zeitlang im Zusammenhang mit dem heutigen Ausbau der Verwaltungskontrolle lebhaft diskutiert worden ist. Es wäre ohne Zweifel ungerecht und unvernünftig, der Geschäftsprüfungskommission einen Vorwurf daraus zu machen, dass sie diese Frage einer allfälligen Rezeption nicht gründlich studiert hat. In diesem Problem stecken manche Knacknüsse, die noch eine grosse denkerische Arbeit verlangen.

Man hat aber meines Erachtens gerade in Parlamentskreisen zu früh und zu rasch erklärt, diese vierte Gewalt wäre bei uns ein Fremdkörper und unvereinbar mit unseren Einrichtungen. Jedenfalls ist nun Grossbritannien daran, diese Form der Aufsicht in sein Rechtssystem einzubauen, wobei die Beauftragten alle untersuchungswürdigen Fälle vom Parlament zugewiesen erhalten und als dessen verlängerter Arm wirken sollen. Dass ein so konservativer Staat wie England diese Institution übernehmen will, gibt mir immerhin zu denken. Man darf auch in unserer alten Demokratie in dieser Hinsicht kein Tabu gelten lassen. Auch in der Schweiz könnte dem Parlament eine Aufgabe abgenommen und später einmal eine Lücke im Oberaufsichtsrecht geschlossen werden. Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Verwaltungskontrolle stellt sich nämlich die grundsätzliche Frage, ob es dem Parlament und seiner Weiterentwicklung überhaupt dienlich ist, wenn von ihm die Ausstattung mit immer weiteren Kontrollfunktionen verlangt wird, wodurch eine Ablenkung von der Hauptaufgabe der Gesetzgebung erfolgt. Es wird nun interessant sein zu beobachten, wie das neue System des zusätzlichen Rechtsschutzes in Grossbritannien funktioniert. Vielleicht wird dann auch bei uns einmal der Moment kommen, wo diese Frage näher geprüft und ein schweizerischer Weg gesucht wird. Für mich ist jedenfalls dieses Problem mit der heutigen Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes noch nicht erledigt.

Wenn ich mich dem Antrag auf Eintreten anschliesse, so tue ich es mit Genugtuung; aus der wohltätigen Distanz von zwei Jahren betrachtet, zeigen Ursprung und Verlauf der ganzen Angelegenheit nämlich nicht allein, dass die Exekutive vor neuartigen Aufgaben die Uebersicht verlieren kann, sondern wir dürfen auch feststellen, dass es kein System auf der Welt gibt, in dem so frei und offen über Missstände geredet werden kann und in dem diese Missstände so gründlich untersucht und dann abgestellt werden. Gut funktionierende Demokratien zeichnen sich nicht dadurch aus, dass sie keine Fehlentwicklungen und Affären kennen, sondern dass sie diese aus eigener Kraft und mit Anstand überwinden.

Wenn wir an den dritten Mirage-Bericht denken, den beide Räte in dieser Session gutgeheissen haben, und wenn wir uns die heutige Vorlage vor Augen halten, dann dürfen wir das eher zu schwarze Bild, das gegenwärtig von unserem Staat mit seinen Einrichtungen und Kräften gemalt wird, sicherlich um einige Töne aufhellen.

Das sind meine Bemerkungen zum Eintreten.

Odermatt: Es war eine glückliche Idee unseres Kommissionspräsidenten und von Herrn Vizekanzler Dr. Weber, die Vorlage, die wir vorzubereiten hatten, vorher insofern abzuklären, als wir auf dem Selektionswege aufgerufen wurden, ein Revisionsprogramm des Geschäftsverkehrsgesetzes vorzunehmen und sich auf die Revisionspunkte zu einigen. Dabei haben wir vor allem in einem Punkt in bezug auf das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren den uns vom Ständerat erteilten Auftragsrahmen überschritten. Nach unserer Auffassung hatten wir aber dazu das volle Recht. Wir können auch feststellen, dass wir weitgehend mit dem Nationalrat eine «unité des doctrines» erreicht haben, hingegen nicht vollständig mit dem Bundesrat. Die Differenzen zu unserer Exekutive scheinen mir aber nicht so schwerwiegend zu sein.

Wenn man die Beschlüsse des Nationalrates und unsere Anträge mit der geltenden und geübten Praxis der Kontrolle der Bundesverwaltung vergleicht, so kann kaum von einer Regeneration des Parlamentes gesprochen werden. Es handelt sich nur um eine Intensivierung einer verfassungsmässig dem Parlament zukommenden Aufgabe. Dabei geht es nicht darum, dem Bundesrat sein erstes und direktes Aufsichts- und Kontrollrecht über die Bundesverwaltung streitig zu machen. Anderseits darf auch die Bundesversammlung für sich ein Quint-

chen Regierungsautorität und daraus ein Kontrollrecht über die Geschäftsführung der Bundesverwaltung ableiten. Die Kontrolle erstreckt sich vor allem auf den sinn- und vorschriftsgemässen Vollzug der von den eidgenössischen Räten gefassten Beschlüsse. Bei der Vielfalt, Grosszahl und Kompliziertheit der Geschäfte ist es dem Bundesrat überhaupt nicht mehr möglich, (wie auch dem Parlament, nebenbei bemerkt), eine lükkenlose Verwaltungskontrolle auszuüben, es sei denn, er delegiere diese Aufgabe departementsintern an einzelne Beamte. Deshalb sollte der Bundesrat erfreut sein, wenn das Parlament sich bereit erklärt, ja es sich zur Pflicht machen will, von seinem Oberaufsichtsrecht inskünftig in vermehrtem Masse und wirksamer Gebrauch zu machen. Das schmälert die Autorität des Bundesrates um kein Jota.

In der öffentlichen Diskussion um die Mirageaffäre wurde die Aktivierung der Verwaltungskontrolle eindringlich verlangt. Die verschiedenen Vorschläge Dritter, von ausserhalb des Parlamentes, zeugten vom guten Willen, einen gangbaren Weg zu weisen. Wir müssen aber unseren eigenen schweizerischen Weg gehen. Ausländische Beispiele lassen sich nicht einfach auf unsere spezifischen Verhältnisse übertragen. Die Vorschläge des Nationalrates und der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission basieren auf der bisherigen Praxis. Sie wollen aber dem Parlamentarier im Nebenamt mit dem Dokumentationsdienst, mit dem Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen, mit der bedingten Beamtenbefragung und Akteneinsichtnahme und mit dem Zuzug von Fachexperten die Ausübung seiner Funktionen erleichtern, was aber anderseits eine nicht zu unterschätzende zeitliche und auch geistige Beanspruchung zur Folge hat. Die mit der Neufassung einzelner Bestimmungen im Geschäftsverkehrsgesetz angestrebte Ankurbelung der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen entbindet aber meines Erachtens die einzelnen Parlamentsmitglieder keineswegs von der Pflicht, die Verwaltung im Rahmen des ihnen möglich Erscheinenden und Statthaften in bezug auf die Erfüllung der Aufgaben zu kontrollieren. Damit meine ich nun nicht, dass ein parlamentarischer Fahndungsdienst aufgezogen werden soll, wobei sich jeder Bundesbeamte als Verdächtiger und jeder Parlamentarier als gerissener Detektiv vorkommen muss. Seit ich der Geschäftsprüfungskommission angehöre, habe ich nie den Eindruck bekommen, die Fragestellung zum Geschäftsbericht und die sektionsweisen Inspektionen bei einzelnen Verwaltungsabteilungen seien in der präsumtiven Annahme erfolgt, man möchte oder werde Fehler und Mängel in der Verwaltung entdecken. Hauptzweck der Verwaltungskontrolle wird vielmehr nach wie vor sein, zur Feststellung gelangen zu dürfen, unsere Staatsverwaltung funktioniere richtig und vorschriftskonform. Wenn aber sekundär verwaltungsinterne Unebenheiten und Ungereimtheiten aufgezeigt werden sollten, so heisst das beileibe noch nicht, unsere Verwaltung sei schlecht.

Es kann aber auch nicht etwa als das alleinige Recht der Geschäftsprüfungskommissionen betrachtet werden, Wünsche und Anregungen an den Bundesrat zu richten. Dieses Recht kommt auch nach wie vor jedem einzelnen Parlamentarier im Rahmen der gesetzlichen und reglementarischen Möglichkeiten zu. Der zeitlichen und tatsächlichen Ausübung der parlamentarischen Kontrolltätigkeit sind Grenzen gesetzt, und wir dürfen und wollen von dieser Kontrolle nicht sensationelle Ergebnisse erwarten. Eines steht meines Erachtens fest: dass die Geschäftsprüfungskommissionen mehr als bisher und das ganze Jahr über engagiert sein werden. Mit andern Worten, sie werden sich nicht mehr mit der blossen Prüfung des Geschäftsberichtes und mit zwei Inspektionen begnügen können. Eine Ausweitung ihrer Aufgaben ist auch darin zu erblicken, dass sie inskünftig sich mehr dem Ausbau und der Rationalisierung der Verwaltung, wenn auch nur konsultativ und anregend, befassen müssen. Je nach der Tüchtigkeit und Initiative des neu zu kreierenden Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen wird es wahrlich nicht an Arbeit fehlen.

In der Diskussion um die Neugestaltung und den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle nahm die Frage der Gewaltentrennung einen weiten Raum ein, insbesondere in der Argumentation des Bundesrates. Meines Erachtens ist die Gewaltentrennung in der Theorie leicht, in der Praxis aber nur schwer durchzuführen. Der Bundesrat lehnt einzelne Vorschläge der Kommission, gestützt auf das Prinzip der Gewaltentrennung, ab. Herr Professor Eichenberger, unser Experte und Berater, sagt aber selber, dass es keine starre und absolute Trennung der Gewalten im Bunde gebe. Gewissen Bestimmungen in Artikel 47bis und im Abschnitt VIbis, betitelt «Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und Rechtspflege», kommt mehr oder weniger der Charakter von Ausnahmerecht zu. Die Vorschläge der Kommission beanspruchen auch nicht das Prädikat, der Weisheit letzter Schluss zu sein. Es handelt sich aber um zweckdienliche und praktikable Vorschläge. Es wird noch ein Weiteres zu tun verbleiben, indem die Ausführungserlasse nachher vom Bundesrat den eidgenössischen Räten vorgelegt werden müssen. Dabei wird sich vor allem zeigen, wie weit nun die Kontrolltätigkeit konkret Gestalt annehmen kann.

Die Kommission gelangt einstimmig zu ihren Anträgen. Es war ein ehrliches Bemühen, Lösungen zu suchen, denen der Rat zustimmen kann. Wir haben uns auch bemüht, die Stellung des Bundesrates absolut zu respektieren.

Zum Schluss gestatten Sie mir noch einige persönliche Bemerkungen, insbesondere zur Arbeit unseres Kommissionspräsidenten und zur Arbeit von Herrn Vizekanzler Dr. Weber und unseres Experten, Herrn Professor Eichenberger. Wir hatten hier ein Dreigestirn, das uns sehr gut beraten hat. In der Dezember-Session 1964 hat der heutige Referent und Kommissionspräsident dem Ständerat berichtet, dass wir nun für die Behandlung dieses Geschäftes vom bisherigen Usus abweichen müssen, wonach der jeweilige abtretende Ratspräsident das Präsidium der Geschäftsprüfungskommission führe. Er hat diesen Antrag im einstimmigen Auftrag der Geschäftsprüfungskommission dem Rat gestellt. Dieser Beschluss hat sich sehr günstig ausgewirkt. Wir können feststellen, dass unser Präsident sich mit dem ganzen Einsatz seiner Persönlichkeit der Aufgabe gewidmet hat, und dafür, glaube ich, sind wir ihm zu Dank verpflichtet. Ebenso war die Mitarbeit von Herrn Professor Eichenberger einzigartig. Bei der Behandlung dieses Geschäftes befällt — mir persönlich geht es wenigstens so — uns doch eine leise Wehmut, indem wir vom bisherigen Sekretär unserer Geschäftsprüfungskommission Abschied nehmen müssen, von unserem verehrten Herrn Vizekanzler Dr. Weber. Dieses Jahr wird er noch seines Amtes walten, aber für den nächsten Geschäftsbericht wird wahrscheinlich bereits die neue Ord-

nung Platz greifen. Ich möchte auch ihm seine Tätigkeit bestens verdanken.

Ich beantrage ebenfalls, auf die Vorlage einzutreten.

Obrecht, Mitglied der Finanzkommission: Ich habe Ihnen namens der Finanzkommission noch einige Ausführungen zu machen, und wenn Sie mir nachher noch einmal das Ohr gönnen wollen, so würde ich gerne als reiner Privatmann aus dem Fussvolk noch einige persönliche Bemerkungen in der allgemeinen Diskussion anbringen.

Dass sich auch die Finanzkommission zu dieser Vorlage in grundsätzlicher Hinsicht äussert, werden Sie verstehen, weil ja auch die Stellung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation in gewissem Sinne in diese Revision einbezogen wird. Der Antrag der Mirage-Arbeitsgemeinschaft an die beiden Räte lautet, dass der Geschäftsprüfungskommission Auftrag zu erteilen sei zur Vorlage von Vorschlägen über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle. «Sie wird sich zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen setzen».

Die Finanzkommission Ihres Rates möchte dem Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission danken, dass er dieser Weisung strikte nachgelebt und die enge Zusammenarbeit mit der Finanzkommission in der Vorbereitung dieser Vorlage gesucht hat. Zweimal hat die Finanzkommission im Beisein einer Vertretung der Geschäftsprüfungskommission getagt. In der ersten Sitzung ging es darum, die Wünsche der Finanzkommission darzulegen. Wir können mit Dankbarkeit feststellen, dass die Geschäftsprüfungskommission diesen Wünschen im wesentlichen Rechnung getragen hat. In der zweiten Sitzung konnte denn auch die Finanzkommission beschliessen, auf weitergehende, selbständige Anträge im Rate zu verzichten.

Die Finanzkommission hat mich aber beauftragt, Ihnen einige grundsätzliche Ausführungen zu machen, da die Finanzkommission — auch wenn sie auf Anträge verzichtet — doch von der Vorlage nicht restlos befriedigt ist.

Sie können auf Seite 33 des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission lesen, dass die beiden Finanzkommissionen weitergehende Anträge gestellt haben. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt in ihrem Bericht zu diesen Anträgen auch Stellung, erklärt aber: «Indessen sind diese Probleme noch nicht so weit durchdacht und geklärt, dass sie in die Vorlage aufgenommen werden könnten.» Diese Beurteilung der Lage teilt die Finanzkommission. Sie hält aber doch dafür, dass grundsätzlich ihre Auffassung auch im Rate zur Geltung kommen sollte, da sie der Meinung ist, auch die Möglichkeiten und Instrumente der Finanzkommission sollten in einem späteren Stadium, bei einer kommenden Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, gründlich überprüft werden.

Man darf behaupten, dass die Finanzkommissionen und ihr gemeinsamer Ausschuss, die Finanzdelegation, bisher das wirksamste Organ der parlamentarischen Kontrolle waren, allerdings auf einem sachlich beschränkten Sektor. Vor allem hat sich die Finanzdelegation als äusserst wirksames Instrument der parlamentarischen Aufsicht erwiesen. Sie hat auch ein ausgezeichnetes Stabsorgan zur Hand in der Finanzkontrolle, deren Berichte sie restlos erhält und verarbeitet. Die Finanzdelegation, deren überwachende Tätigkeit im Volke leider viel zu wenig bekannt ist, sieht sich in jeder ihrer Tagungen in der Lage, den Finanzkommissionen, noch mehr aber dem Bundesrat, eine ganze Reihe von konkreten Anträgen im Sinne der Verwaltungsaufsicht zu stellen. Ihre Kontrollaufgabe ist allerdings, wie jene der Finanzkommissionen, sachlich begrenzt und umfasst nur die Aufsicht über die Finanzgebarung. Auf diesem Gebiete haben sich aber gewisse Finanzkommissionen und Delegation bestens bewährt. Es scheint uns deshalb richtig zu sein, dass in der Vorlage die Selbständigkeit dieser Organe gewahrt wird, im Gegensatz zu gewissen Tendenzen im Anfang der Beratungen, die nur zu einer Schwächung dieser wirksamen parlamentarischen Fachorgane hätte führen müssen. Wenn man die parlamentarische Kontrolle verstärken will, dann darf man nicht die speziellen Kontrollorgane schwächen, die sich bewährt haben. Man sollte sich im Gegenteil fragen, ob nicht diese Organe auch noch hätten gestärkt werden sollen und ob man nicht hätte versuchen sollen, ihren Einfluss noch wirksamer zu gestalten. In diesem Sinne wurden eben von den beiden Finanzkommissionen Anträge gestellt, die aber bei der Geschäftsprüfungskommission wenig Verständnis fanden. Eine gewisse Furcht vor einer angeblich zu grossen Machtfülle der Finanzkommissionen war das Hauptargument, dessen Berechtigung wir indessen nicht anzuerkennen vermögen. Die Kontrolle der Finanzgebarung wird stets eines der wesentlichsten, aber auch wirksamsten Elemente der parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung bleiben. Wer die Verstärkung dieser parlamentarischen Kontrolle für notwendig hält, sollte auch die Mittel dazu bejahen.

Wir wissen alle, wie seit Jahren die Ausgabenflut unseres Bundesstaates gewaltig ansteigt, wie die Kosten unserer Verwaltung sich von Jahr zu Jahr in beängstigendem Masse vergrössern. Wir wissen auch, dass dieser Dammbruch in der Ausgabenpolitik einer der Hauptgründe für das gestörte Vertrauen zwischen Volk und Behörden ist, das wir heute leider feststellen müssen. Wir wissen, dass das konjunkturwidrige, teuerungsfördernde Verhalten, das in der Aufblähung der Staatsausgaben liegt, das Konjunkturdämpfungsprogramm des Bundes weitgehend diskreditiert, weil die Wirtschaft, der man Masshalten predigt, dem Bund mit Recht vorwerfen kann, er predige öffentlich Wasser und trinke heimlich Wein.

Wir haben, so scheint es, die Ausgaben unseres Bundesstaates nicht mehr ganz in der Hand. Das Fehlen eines Regierungsprogramms und die mangelnde Geschlossenheit der Regierungspolitik nach der heutigen Organisation unserer Regierungsgewalt mögen einen Teil der Verantwortung dafür tragen. Ein Teil Verantwortung liegt aber gewiss beim Parlament, das allzu freimütig Ausgaben anregt und fordert und das oft die an sich schon weitgehenden Anträge des Bundesrates noch überbietet. Wir stellen immer wieder fest, auch in diesem besonnenen Rat, wie ausgabefreudig das Parlament sein kann, wie die konkrete Aufgabe stets als wichtig und die Ausgabe, die sie bedingt, als unerlässlich betrachtet wird, wenn man sie im Ausschnitt betrachtet, dass es aber unerhört schwer hält, neben den Anforderungen der Einzelaufgabe das Ganze im Auge zu behalten, die Gewichte der Notwendigkeit richtig zu setzen und die einzelne Ausgabe an der Gesamtbelastung zu messen. Durchs Jahr hindurch beschliessen wir in guten Treuen

— in der Ueberzeugung, dass im konkreten Falle die Notwendigkeit gegeben ist — Ausgabe über Ausgabe; aber niemand ist da, der laufend die Addition macht; niemand, der neben der sachlichen Würdigung einer Vorlage auch ihre finanzpolitischen Folgen gründlich überprüft. Die Addition kommt dann jeweilen erst mit dem neuen Budget. Im Dezember stehen wir erschreckt vor der addierten Summe, die uns zeigt, wieviel wir in einem Jahre unserer Staatsrechnung dauernd zusätzlich aufgebürdet haben. Dann schlägt man sich an die Brust; dann redet man vom Sparen; dann stellt man Anträge, die Bundesausgaben seien zu kürzen. Aber leider halten dieser gute Wille und diese Einsicht meist nur knapp bis zur März-Session an, und dann beginnt das Spiel wieder von Neuem.

Es geht wohl nicht so fort, wenn das Vertrauen in das Parlament nicht gestört werden soll. Die Finanzpolitik des Parlamentes wird konsequenter werden müssen, wenn nun die Ausgaben und Einnahmen im Bund wieder in ein arges Missverhältnis zu geraten drohen. Es liegt auf der Hand, dass den Spezialkommissionen, die für die Behandlung einer einzelnen Vorlage eingesetzt sind, das Masshalten oft nicht leicht fällt. Es ist ganz natürlich, dass in einer Spezialkommission sich vorwiegend jene Mitglieder des Rates versammeln, die der Vorlage ohnehin gewogen sind. Wir kennen diese Erscheinung im Nationalrat, aber auch in unserem Rat. Aber selbst wenn die Kommission aus lauter Nichtinteressierten zusammengesetzt wäre, so zeigt die langjährige parlamentarische Erfahrung, dass man sich in einer Spezialkommission gerne für den Gegenstand erwärmt, ja sich vielleicht sogar ein bisschen in ihn verliebt. Man könnte oft singen, wie es in der «Fledermaus» heisst: «Der Gegenstand reisst so mich hin.»

In der Organisation unserer parlamentarischen Arbeit mit ihrem Kommissionssystem scheint eine Lücke zu bestehen, die vor allem vom Standpunkte der Finanzpolitik aus empfunden wird. Die Wahrung der finanzpolitischen Konsequenz gehört aber zu den wichtigsten Aufgaben des Parlaments und der parlamentarischen Kontrolle. Es sollte jemand da sein, der alle Vorlagen, die wesentliche finanzielle Konsequenzen haben, auch auf der parlamentarischen Ebene in bezug auf ihre finanzpolitischen Aspekte überprüft und, wie ich mich ausgedrückt habe, laufend die Addition macht. Die Finanzkommission sähe darin eine Stärkung der parlamentarischen Aufsicht, wenn man bei allen Vorlagen, die namhafte Ausgaben zur Folge haben, neben der Spezialkommission auch der Finanzkommission das Recht gäbe, die Vorlage selbständig zu beraten und im Plenum auch selbständige Anträge zu stellen. Die Finanzkommission bildet sich nicht ein, dass damit das Bundesfinanzproblem gelöst wäre. Die Finanzkommission ist sich klar, dass auch sie, um ein Wort von Theodor Heuss zu gebrauchen, «vom Menschenrecht des sachlichen Irrtums» reichlich Gebrauch machen würde. Aber finanzpolitisch wäre doch der Zusammenhang gegeben, der laufende Ueberblick sichergestellt, wie er auch auf der Regierungsebene durch den obligatorischen Mitbericht des Finanzdepartementes sichergestellt wird. Die Freiheit der Entscheidung des Ratsplenums wäre in nichts beschnitten. Aber das einzelne Ratsmitglied erhielte eine umfassendere Grundlage für seine Entschlussfassung. Ich glaube, auch die präventive Wirkung auf die Verwaltung wäre nicht zu unterschätzen.

Die Geschäftsprüfungskommission — vor allem Herr Professor Eichenberger — hat uns darauf hingewiesen, dass die Finanzdelegation nach dem Reglement über die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation ein solches Recht bereits besitze. Sie darf nach diesem Reglement Vorlagen des Bundesrates selbständig prüfen und ihre Anträge an die Finanzkommission oder spezielle Kommissionen stellen. Aber einmal ruht dieses Recht im Reglement über die Finanzkommissionen auf einer etwas fragwürdigen Rechtsgrundlage und zweitens kann sich ja die Finanzdelegation nicht direkt an den Rat wenden, sondern ihre vorgesetzte Instanz ist die Finanzkommission, und wenn die Finanzkommission im Rate selber sich nicht zu einem Geschäft äussern kann, so nützt auch diese Intervention der Finanzdelegation nichts.

Ihre Finanzkommission ist überzeugt, dass eine Lösung in dieser Richtung einmal wird kommen müssen. Sie ist sich aber auch bewusst, dass die Zeit für diese skizzierte Lösung noch nicht reif ist, dass diese Lösung noch gründlicher durchdacht werden muss und dass es falsch wäre, sie in diesem ohnehin nicht sehr glücklichen Schnellverfahren auch noch gesetzlich einzuführen. Wir sind dankbar, dass die Geschäftsprüfungskommission diesen Gedanken wenigstens in ihrem Bericht festgehalten hat, auch in der Meinung, dass er für eine spätere Revision einlässlich überprüft werden muss.

Die Finanzkommission verzichtet also auf einen Antrag, aber sie hat mich beauftragt, Ihnen diese grundsätzliche Auffassung darzulegen, in der Meinung, dass diese Frage später, vielleicht bei einer Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, *à fonds* zu überprüfen ist im Sinne einer wirksameren Ueberwachung der Finanzgebarung des Bundes.

Darms: Der Miragefall hat jedem Mitglied der Bundesversammlung blitzartig gezeigt, dass Verwaltung und Parlament von der Entwicklung überrascht worden sind. Die bisherigen Erfahrungen mit dem stolzen Mirage haben darum die Veranlassung zur heutigen Vorlage gegeben. Die Ursache, weshalb es zu diesen Erfahrungen kommen musste, liegt jedoch tiefer.

Die heutige Staatsführung stellt an Parlament und Verwaltung ganz andere Anforderungen als nur vor 20 bis 30 Jahren. Wir können ruhig sagen, dass die Verwaltung der Mirage-Beschaffung nicht gewachsen war. Der Hauptgrund, weshalb es zum Debakel kommen musste, liegt somit in deren Unzulänglichkeit. Für das Parlament war die Situation natürlich auch nicht befriedigend. Wohl sollte es sich zum Beispiel auf den Inhalt der bundesrätlichen Botschaft verlassen können. Für den Fall jedoch, dass der Inhalt dieser Botschaften nicht oder nicht in allen Teilen stimmt, müsste das Parlament gleichwohl in der Lage sein, dies aus eigener Ermittlung oder Erfahrung feststellen zu können. War dies vor nicht allzuvielen Jahren noch eher möglich, so ist es heute in vielen Fällen kaum mehr möglich, weshalb jedes Mitglied von einem Gefühl des Unbehagens befallen wird. Man fragt sich ganz unwillkürlich: Hätte man nicht dies oder jenes doch noch prüfen und untersuchen können? Es spricht deshalb sicher für und nicht gegen die Einstellung des Parlamentes, wenn es dran geht, sein Instrumentarium den heutigen Verhältnissen anzupassen, um allen Situationen gewachsen zu sein. Dabei sei aber gleich bemerkt, dass man nicht überall davon überzeugt ist, dass ein besseres Instrumentarium genüge. Die wahre Lösung, so wird argumentiert, liege

anderswo, und im gleichen Atemzug wird vom *Ombudsman* bzw. von den beiden Delegierten der Bundesversammlung gesprochen. Prof. Marti als prominenter Vertreter dieser Institution schlägt vor, einen neuen Abschnitt in die Bundesverfassung aufzunehmen, laut welchem die Bundesversammlung auf Vorschlag des Bundesrates aus allen Schweizerbürgern, welche als Mitglied des Nationalrates wählbar und in den letzten 10 Jahren nicht Bundesbeamte gewesen sind, zwei Delegierte zu wählen hätte, den einen als Zivildelegierten, den anderen als Militärdelegierten. Ihre Neuwahl hätte nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates stattzufinden. Die Delegierten der Bundesversammlung könnten nicht gleichzeitig der Bundesversammlung, dem Bundesrat oder dem Bundesgericht angehören. Sie dürften keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgendeinen Beruf ausüben oder irgendein Gewerbe betreiben. Sie würden von sich aus oder auf Beschwerde eines Bürgers die Bundesverwaltung, das Heer und alle ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisationen in bezug auf die ihnen vom Bund übertragenen Verwaltungsaufgaben kontrollieren. Sie könnten vom Bundesrat verlangen, an einer Sitzung zu vorgesehenen Beschlüssen angehört zu werden. Als Ergänzung zum Bericht des Bundesrates würden sie jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit an die Bundesversammlung richten. Sie könnten die Bundesversammlung auch auf Mängel der Gesetzgebung hinweisen.

Es lässt sich nicht bestreitem, dass diese zwei Delegierten, welche die Möglichkeit hätten, sich als über dem Ganzen stehendes Organ in die Staatsgeschäfte einzuleben, eine wirksame Kontrolle ausüben könnten. Sie könnten sich, da sie die Kontrolle der Verwaltung im Hauptamt ausübten, auf die Erfordernisse der Aufsicht spezialisieren. Durch die Art ihrer Wahl besässen sie ausserdem sowohl gegenüber dem Bundesrat wie auch gegenüber dem Parlament eine starke Stellung. Die Tatsache, dass sie — wie im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ausgeführt wird — ausserhalb der Verwaltung und ausserhalb der parlamentarischen Einflüsse stünden, böte sicher Gewähr für eine gute Verwaltungskontrolle. Notfalls könnten sie auch schneller eingreifen als ein parlamentarisches Kontrollorgan im Zweikammer-System. Diese Momente lassen sich ohne weiteres zugunsten der beiden Delegierten der Bundesversammlung ins Feld führen.

Mühe würde aber ihre organische Einreihung bereiten. Da sie weder zum Parlament noch zur Verwaltung gehörten, würden sie nicht ohne weiteres zu unserem System passen. Sie wären im Verhältnis zu diesem, vorläufig wenigstens, doch noch ein Fremdkörper. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Kompetenzkonflikten — es sei hier nur beispielsweise an die Geschäftsprüfungskommissionen, die Finanzdelegationen, die Alkoholkommissionen und so weiter erinnert —, müsste ein ganzer Rattenschwanz von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen geändert werden.

Dies wäre indessen alles noch zu bewerkstelligen, wenn damit das erreicht würde, was die Vorlage in erster Linie will: Die Stärkung des Parlamentes. Dieses Ziel ist mit der Institution der zwei Delegierten der Bundesversammlung jedoch nicht zu erreichen.

Meines Erachtens aber ganz undenkbar ist eine Verfassungsbestimmung, laut welcher die Delegierten vom Bundesrat verlangen könnten, an einer Bundesratssitzung zu den vorgesehenen Beschlüssen angehört zu werden. Darin läge eine direkte Einmischung in die Regierungstätigkeit, die weit über die blosse Kontrolle hinausginge, die Verantwortungen und Kompetenzen vermischen würde und geeignet wäre, die Schwerfälligkeit der Verwaltung, die wirklich schon gross genug ist, noch zu steigern. So etwas wünscht niemand. Die Verwaltung muss verantwortungsbewusst und aktionsfähig sein.

Die Geschäftsprüfungskommissionen waren deshalb meines Erachtens gut beraten, als sie die Idee der Delegierten, zur Zeit wenigstens, fallen liessen.

Nicht überraschen kann es, dass die Frage betreffend das Berufsparlament in die Diskussion geworfen worden ist. Die Tätigkeit als Mitglied der Bundesversammlung nimmt heute dermassen viel Zeit im Anspruch, dass man sich allen Ernstes fragen muss, ob es auf die Dauer möglich und zumutbar sei, das parlamentarische Mandat nebenamtlich auszuüben. Der Berufsparlamentarier hätte bestimmt mehr Zeit, sich mit den einschlägigen Problemen zu befassen. Die grossen Länder kennen sozusagen ausschliesslich das Berufsparlament. In unseren schweizerischen Verhältnissen, die nicht ohne weiteres mit denjenigen des Auslandes verglichen werden können, frage ich mich jedoch, ob ein Berufsparlament eine grössere Anziehungskraft ausüben würde und demzufolge tüchtigere und fähigere Kräfte aufzuweisen hätte. Diesbezüglich befürchte ich gerade das Gegenteil. Vor die Wahl gestellt: Beruf oder Parlament, würden sich bestimmt viele — und wahrscheinlich nicht die schlechtesten Kräfte — für den Beruf entscheiden. Gerade die Leute, die sich in ihrem Beruf stark fühlen, würden diesen nicht gegen ein unsicheres parlamentarisches Mandat, also gegen eine unsichere parlamentarische Existenz eintauschen. So müsste das Parlament, bestimmt nicht zu seinem Vorteil, auf viele Leute, die in der Lage wären, eine grosse Erfahrung in den Ratssaal mitzubringen, verzichten, was bedauerlich wäre. Wir verzichten auch im Militärdienst nicht auf diese Leute.

Ich bin auch nicht überzeugt, dass die individuelle Unabhängigkeit im Berufsparlament grösser wäre. Wenn das Parlamentsmandat zum Brotkorb seines Inhabers würde, wäre dieser schon seiner Existenz zuliebe stets versucht, alles zu tun, um sein Mandat beibehalten zu können. Im Interesse des Ganzen läge dies sicher nicht. Der Parlamentarier, der selber im Wirtschaftskampf steht, ist auch viel stärker mit dem arbeitenden Volk verbunden als der Berufsparlamentarier. Unter diesen Umständen kehre ich nach diesem Besuch beim *Ombudsman* und beim Berufsparlament, ich möchte sagen reumütig, zu unserer Milizvorlage zurück. Zu dieser gestatte ich mir nur zwei ganz kurze Bemerkungen:

Der vorgesehene Dokumentationsdienst ist zu begrüssen. Ich fasse diesen aber nicht so auf, dass man uns die ganze Landesbibliothek, in Kisten verpackt, zum Studium ins Haus schickt. Erwünscht wären bei schwierigen Geschäften und Vorlagen kurze Hinweise auf die zu lösenden Probleme mit kurzen Angaben über Literatur und so weiter. Es sollten für diese Aufgaben Dokumentationsspezialisten zur Verfügung stehen. Da diese aber nicht leicht zu gewinnen sind und hier auch spezielle Fachkenntnisse auf verschiedenen Gebieten vorausgesetzt werden, bedarf die Normierung des Dokumentationsdienstes noch reiflicher Ueberlegung.

Das Kernstück der Vorlage liegt in der Erweiterung der Informationsrechte der parlamentarischen Kommis-

sionen, nicht in der Normierung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Gewiss kann die Einsetzung solcher Kommissionen notwendig werden. Untersuchungskommissionen werden aber die Ausnahme bilden, im Gegensatz zu den gewöhnlichen parlamentarischen Kommissionen, die — wenn ich mich so ausdrücken darf — ständig im Einsatz sind. Hier galt es gerade mit Bezug auf die Gewaltentrennung, einige heikle Fragen zu lösen. Im grossen und ganzen trägt die Vorlage diesbezüglich den Gegebenheiten Rechnung. Sie ist ganz deutlich gekennzeichnet vom Bestreben, die grosse Linie nicht ausser acht zu lassen. Dessen ungeachtet enthält aber Artikel 47quater doch noch vereinzelte Bestimmungen, die sich nicht ohne einen gewissen Zwang mit der Gewaltentrennung vereinbaren lassen. Es wäre aber absolut falsch, hier verallgemeinern zu wollen. Der vorgesehene Ausbau der Verwaltungskontrolle will an sich nicht verfassungsmässige Kompetenzen der Exekutive oder der richterlichen Gewalt beschneiden. Was dieser Ausbau bezweckt, bezwecken darf und bezwecken muss, ist, dem Parlament eine Handhabe zu geben, mittels der es seine Aufgabe im Interesse des Ganzen erfüllen kann. Schliesslich haben wir als Bürger des gleichen Staates alle ein wesentliches Interesse an einer zweckmässigen, harmonischen und erfolgreichen Staatsführung. Als erfreuliche Erscheinung dürfen wir die Tatsache werten, dass die Vorlage über die Verwaltungskontrolle allgemein lebhaftes Interesse gefunden hat.

Ich stimme für Eintreten.

Stucki: Ich möchte auch meinerseits der Kommission mein Kompliment für die geleistete Arbeit auszusprechen. Sie hat die ihr gestellte Aufgabe, soweit es überhaupt möglich war, erfüllt. Ich glaube auch, dass es richtig war, von der Vorlage des Nationalrates als Grundlage auszugehen, obschon damit nur ein enger Ausschnitt aus der ganzen Problematik zur Diskussion gestellt wird. Damit sind aber auch die Grenzen der heutigen Vorlage aufgezeigt. Wir müssen uns nämlich vor einer Ueberschätzung der vorliegenden Vorschläge hüten. Es handelt sich vor allem um Verbesserungsversuche, die nur am Rande wirksam sein können, die eine gewisse Wirkung haben werden, die aber der ganzen Problematik kaum gerecht werden können.

Im Grunde genommen ist nämlich eine wirksame Verbesserung der ganzen Situation nur durch eine Totalrevision der Bundesverfassung zu erreichen, wie dies durch die Motion Obrecht gefordert wird. Der Sprechende ist freilich nicht erst durch die genannte Motion auf das Problem aufmerksam geworden, sondern hat bereits vor Jahresfrist anlässlich seiner Ansprache an der Näfelser Schlachtfeier auf die Notwendigkeit einer Totalrevision hingewiesen. Und zwar gilt es, das Problem auch vom Institutionellen her anzupacken. Der Bundesrat steht heute gewissermassen in der Verwaltung statt über der Verwaltung, die effektiv zu einer vierten Gewalt geworden ist. Die weitblickende, politisch führende Regierungsfunktion hat zugunsten einer blossen Verwaltungsspitze zurücktreten müssen. Es gilt deshalb, die Stelle des Bundesrates als regierende Behörde aufzuwerten, ihn von der Verwaltung weitgehend zu lösen und ihn für die politische Führung freier zu machen. Aber auch die Stellung des Parlamentes ist zu überprüfen. Was 1848 gut und genial war, muss nicht mehr unbedingt in die heutige Zeit passen. Dabei darf allerdings die Bedeutung des Institutionellen nicht überschätzt werden. Die Demokratie lebt wesentlich aus dem, was nicht in ihrer Verfassung steht, aus der aktiven und passiven Mitarbeit der Bürger und auf der Loyalität, mit der die Spielregeln des öffentlichen Lebens eingehalten werden. Dessen ungeachtet ist eine Anpassung unserer Bundesverfassung an die Gegebenheiten der Gegenwart notwendig geworden.

Bei Annahme der vorliegenden Vorschläge kann also nur ein kleiner Teil der heute brennenden Fragen gelöst werden. Wir stopfen effektiv nur ein Loch. Wir tun damit keineswegs etwas besonders Tapferes. Das heute herrschende Unbehagen kann wie gesagt nur durch eine Ueberprüfung unseres ganzen staatlichen Lebens gelöst werden, wobei natürlich auf die grossen Errungenschaften der Vergangenheit, wie starke Kantone, direkte Demokratie, Freiheitsrechte, soziale Sicherheit usw. nicht verzichtet werden darf.

Ich bin ebenfalls für Eintreten. Ich bitte Sie aber, die vorliegenden Vorschläge in ihrer Bedeutung und ihren Auswirkungen nicht zu überschätzen. Z. B. darf man sich auch keine Illusion über die Einrichtung eines Dokumentationsdienstes machen. Der Sprechende verfügt diesbezüglich über einige Erfahrung, hatte er doch die Ehre, bei der Errichtung einer Informationsstelle für Fragen der Erziehung in Genf an massgebender Stelle beteiligt zu sein. Bis ein solcher Dokumentationsdienst aufgebaut ist, braucht es Jahre, und um ihn richtig auswerten zu können, sind anderseits auch gewisse Vorkenntnisse unumgänglich. Ich begrüsse die Errichtung eines solchen Dienstes, möchte aber auch hier vor einer Ueberschätzung warnen.

Wir dürfen uns also nach Annahme dieser Vorschläge nicht der Illusion hingeben, es sei nun wieder alles in bester Ordnung. Wir dürfen uns mit diesen am Kern des heutigen Unbehagens notgedrungen vorbeigehenden Vorschlägen auf die Dauer nicht zufrieden geben, sondern müssen versuchen, das ganze Problem an der Wurzel zu packen, und dies ist meines Erachtens nur durch eine Totalrevision der Bundesverfassung möglich.

Präsident: Das Wort zum Eintreten hat nochmals Herr Kollega Obrecht zu seinen persönlichen Aeusserungen.

Obrecht: Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie, nachdem Sie den Präsidenten der Finanzkommission angehört haben, auch dem simplen Eidgenossen Obrecht noch einige Bemerkungen gestatten, der weitgehend mit seinen Ausführungen Herrn Kollega Stucki wird die Hand reichen können.

Ich habe gegen die Vorlage, wie sie uns vorgelegt wird, einige grundsätzliche Bedenken, die ich Ihnen auseinandersetzen möchte. Ich war recht unglücklich über die Art, wie die Vorlage im Nationalrat behandelt worden ist, und möchte gerne einräumen, dass sie in einzelnen Dingen durch die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission eine wesentliche Verbesserung — wenn auch nicht im Grundsätzlichen — erfahren hat.

Wenn ich zurückhaltend bin und Bedenken habe in einer Frage, über die sonst scheinbar das ganze Volk einig zu sein scheint, so muss ich mich fast fragen, ob ich in meinen alten parlamentarischen Tagen nicht noch konservativ zu werden drohe (Heiterkeit). Aber ich glaube, das Gegengewicht ist gesetzt durch meine Motion

auf Totalrevision der Bundesverfassung, die ich wahrscheinlich im Juni werde begründen können.

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Organen der Staatsgewalt gehört zu den schwierigsten und heikelsten Fragen der gesamten Staatsorganisation. Wenn in einer Frage subtil überlegt werden muss, wenn in einer Frage das Gleichgewicht zwischen den Organen mit der Goldwaage abgewogen werden muss, dann in der Frage der Ausscheidung der Gewalten. Wir dürfen den Schöpfern unserer Staatsorganisation im Bund das Zeugnis ausstellen, dass ihnen diese sorgfältige Abwägung gelungen ist und dass sich ihre Organisation jahrzehntelang bewährt hat. Ich möchte mich heute nicht dazu äussern, ob sie sich auch in der Gegenwart noch bewährt ; ich werde dazu bei Begründung meiner Motion Gelegenheit haben. Sicher aber darf man in dieses eingespielte Gleichgewicht der Gewalten nicht mit grober Hand und in betonter Eile eingreifen. Wenn man daran rühren will, dann nur auf Grund gewissenhaftester Vorbereitung und subtilster Ueberlegung der Konsequenzen. Wenn man die Gewalten anders trennen will als heute, dann müsste man sich im Grunde zuerst fragen, wie diese Gewalten in Zukunft aussehen werden. Oder die Frage konkret gestellt: Wir sollten zuerst entscheiden, ob wir bei unserem heutigen parlamentarischen Milizsystem bleiben oder ob wir die Konsequenz ziehen und zu einem Berufsparlament übergehen wollen, dem man ganz andere Aufgaben aufbürden und von dem man auch ganz andere Ergebnisse erwarten dürfte, als von dem Parlament, wie es heute bei uns organisiert ist. Oder die zweite Frage: Wie soll die Regierungsgewalt in Zukunft aussehen? Wir reden ja schon lange von der Bundesratsreform und wir sind uns alle darüber klar, dass der Bundesrat, die Regierungsgewalt, vielleicht die Institution in unserer Staatsordnung ist, die am wenigstens mehr den heutigen Zeiterfordernissen entspricht. Wenn wir die Organe hinnehmen, wie sie heute sind und nur die Gewichte zwischen ihnen verschieben, dann laufen wir meines Erachtens Gefahr, dass wir die Organe nur schwächen, ohne ihnen eine neue Stärkung zuführen zu können.

Jedenfalls halte ich es für gefährlich, gleichsam aus einem tagespolitischen Anlass heraus im Eiltempo Reformen durchzuführen, die eine entscheidende Bedeutung für das Funktionieren unseres Staatsapparates haben werden. Es ist ja nicht zu bestreiten, dass diese Vorschläge aus einem tagespolitischen Ereignis herausgewachsen sind — man könnte sie geradezu als «Mirage-Anschlussprogramm» bezeichnen und feststellen, dass dieses Anschluss-Programm viel rascher bereit stand, als das andere Anschlussprogramm, auf das wir teilweise heute noch warten.

Ich möchte keineswegs das Bestreben der Arbeitsgemeinschaft für die Untersuchung der Mirage-Angelegenheit verkennen, den politischen Schock abzufangen und zu überwinden, den die Mirage-Ueberraschung ausgelöst hat. Wenn wir aber aus dem tagespolitischen Ereignis heraus Entschlüsse zu dauernden Reformen fassen, stehen wir in der Gefahr, dass wir die Dinge in zu engem Blickfeld sehen und die Massstäbe verlieren. Die Arbeitsgemeinschaft hat wohl den Geschäftsprüfungskommissionen den Auftrag erteilt, Vorschläge vorzubereiten, aber ich möchte, in Abwandlung eines Dichterwortes, sagen: Die Arbeitsgemeinschaft gab das Ziel, aber von Eile hat sie nichts gesagt. Diese Eile, mit der der Nationalrat vorgegangen ist, war mir, offen gesagt, etwas unbehaglich. Es war unmöglich, dass die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in solcher Eile diese wichtigen Fragen von Grund auf prüfen konnte und dass diese bedeutsamen Neuerungen den Reifeprozess durchmachen konnten, den solche Reformen in Gottes Namen benötigen. Ich muss sagen, mir hat es einen höchst unbehaglichen Eindruck gemacht, wie man über die Einwendungen des Bundesrates im Nationalrat kurzerhand hinweggegangen ist, wie man schon in der Kommission dem Bundesrat viel zu wenig Zeit gegeben hat, um selbst Stellung zu nehmen in einer Frage, die ihn vital interessiert, und wie man ein echtes Gespräch zwischen Nationalrat und Bundesrat gar nicht aufkommen lassen wollte. Das ganze Vorgehen machte einen überstürzten und nicht einen durchdachten, ausgereiften Eindruck.

Unsere Geschäftsprüfungskommission teilt dieses Unbehagen. Sie hat es deutlich in ihrem Bericht gesagt. Sie hat versucht, das Ergebnis der nationalrätlichen Beratung zu verbessern, aber sie fühlte sich doch stark unter dem Zeitdruck und damit dem ersten Schritt, den der Nationalrat getan hat, zu sehr verpflichtet ; sie wollte sich unter keinen Umständen dem Vorwurf aussetzen, sie ziehe die Sache auf die lange Bank. Ich habe Verständnis für jenes Wort, dass man das Eisen schmieden müsse, solange es warm ist, aber ich glaube, dieses Eisen bleibt warm. Die Frage, wie wir die ausserhalb der Verfassung entstandene vierte Gewalt, nämlich die Verwaltung, in Schranken halten können, bildet eine Aufgabe, die, wie man französisch so schön sagt, *nous pend au nez,* und die uns nicht mehr verlassen wird, bis wir sie irgendwie gelöst haben. Ich glaube, aus diesem Grunde war die Eile nicht gefordert, diese Frage unbedingt in einem Mirage-Anschlussprogramm in kurzer Frist zu regeln. Man hätte eine Expertenkommission einsetzen, man hätte dem Bundesrat einlässlich das Wort gönnen müssen und man hätte diese Aufgabe nicht als reine Domäne der Geschäftsprüfungskommissionen ansehen dürfen. Es handelt sich hier um eine Aufgabe, die sicher die Kompetenz einer parlamentarischen Kommission übersteigt.

Unsere Geschäftsprüfungskommission hat das gefühlt, und ich bin ihr ausserordentlich dankbar, dass sie wenigstens einen Wissenschafter — und zwar einen ausgezeichneten Wissenschafter — beigezogen hat, aber ich konnte aus den Besprechungen zwischen Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission unschwer erkennen — meine Kollegen von der Finanzkommission werden es bestätigen —, dass auch der Gutachter, Herr Professor Eichenberger, weitgehend dieses Unbehagen über die Eile und die mangelnde Gründlichkeit der Vorbereitung geteilt hat. Er hat auf eine Frage eines Mitgliedes der Finanzkommission, ob man denn nicht die Autorität des Bundesrates untergrabe, erklärt, er wage diese Frage nicht mit Nein zu beantworten.

Die Gewaltentrennung ist ja nicht rein durchgeführt, das wurde bereits von Herrn Kollega Odermatt gesagt. Aber es ist klar, dass diese Vorlage eine Verschiebung der Gewichte zwischen der gesetzgebundenen und der vollziehenden Gewalt herbeiführen wird, und zwar eine Verschiebung zugunsten des Parlaments und zulasten der Regierung. Wir nehmen damit als Parlament eine zusätzliche Verantwortung für das richtige Funktionieren der Verwaltung auf uns, die bisher bei der vollziehenden Gewalt lag, wo sie im Grunde auch hingehört. Wir haben ja, nach Artikel 85 der Verfassung, nicht die Aufsicht über die Verwaltung, sondern nur die Oberaufsicht. Die Aufsicht haben wir über den Bundesrat. Die Oberaufsicht

wird immer nur eine Nebenaufgabe des Parlamentes sein. Unsere angestammte Uraufgabe ist doch die Gesetzgebung. Sind wir in der Lage, diese zusätzliche Aufgabe der direkten Aufsicht wirklich durchzuführen mit unserer heutigen parlamentarischen Organisation? Ich habe die Befürchtung, dass wir hier Illusionen erwecken. Wir wollen ja kein Berufsparlament. Ich glaube gar, wir müssen hoffen, dass Gott uns davor bewahre, denn ein Berufsparlament wäre für unsere demokratischen Institutionen meines Erachtens ein Unglück. Wir leben im Parlament von der direkten Verbindung mit dem Volk, und ich wünschte für unser Parlament nicht diese Loslösung vom Volk, wie wir sie in Berufsparlamenten anderer Länder sehen, wo das Parlament gleichsam ein Leben im luftleeren Raum führt. Wir brauchen die Wurzeln im Volk, wenn unsere Demokratie lebensfähig bleiben soll. In unserem Milizsystem, wenn wir es bewahren wollen, werden wir nicht die Zeit aufwenden können, die nötig wäre, um wirklich eine wirksame direkte Aufsicht auszuüben. Wenn das Volk wüsste, wie wenig Zeit im Grunde die Parlamentarier für ihre Hauptaufgabe, die Gesetzgebung, aufbringen können, und wieviel gerade hier der Verwaltung überlassen bleibt — ich will keine Beispiele nennen — so hätte das Volk wohl wenig Glauben in den Versuch, eine Ueberwachung der Verwaltung als zusätzliche parlamentarische Aufgabe zu übernehmen.

Die parlamentarische Geschäftsprüfung ist eigentlich praktisch nur dort restlos möglich, wo es um feste Tatsachen, um klare gesetzliche Tatbestände oder um Zahlen geht. Hier kann man auch eine eigentliche Stabsorganisation aufbauen, wie wir sie in der Finanzkontrolle haben. Ohne eine solche Stabsorganisation ist eine parlamentarische Kontrolle ja kaum jemals recht wirksam. Aber es lässt sich für die eigentliche Geschäftsprüfung ein Organ, wie wir es in der Finanzkontrolle besitzen, schlechterdings nicht denken, weil es hier nicht um Zahlen geht, sondern weil die Geschäftsführung des Bundesrates und der Verwaltung zu einem grossen, wenn nicht zum überwiegenden Teil im freien Ermessen liegt. Wir können den Bereich des freien Ermessens nicht dauernd einschränken durch Inspektoren, seien sie Beamte oder Parlamentarier, denn dann schwächen wir die Verantwortung der Verwaltung und der Regierung und nehmen den tüchtigen Beamten, die wir noch haben und die die Maschine in Gang halten, alle Freude an ihrer Arbeit und werden sie verlieren.

Mir scheint, dass nur die Regierung in ihrer vollamtlichen Tätigkeit, in ihrer hierarchischen Kompetenzordnung wirklich die Verwaltung in der Hand halten kann. Wenn wir ihr diese Verantwortung auch nur zum Teil abnehmen und selbst dafür sorgen wollen, dass die Verwaltung richtig funktioniert, dann schwächen wir naturgemäss die Stellung und das Verantwortungsgefühl der Regierung. Der Bundesrat ist ja vielfach in letzter Zeit für gewisse Vorkommnisse in der Verwaltung massiv angegriffen worden. Diese Entwicklung hat ihren Kulminationspunkt in der Mirage-Angelegenheit erreicht. Der Bundesrat darf sich eigentlich heute die Hände reiben und sich sagen, er fühle sich entlastet. Wenn etwas Aehnliches wieder passiert wie die Mirage-Angelegenheit, wird er sagen dürfen: Bitte, das Parlament ist mitverantwortlich, es hat mir mindestens einen Teil der Verantwortung abgenommen. Wollen wir das wirklich? Wäre es nicht richtiger und wirksamer, die Arbeit der Regierung besser zu organisieren, ihre Stellung zu festigen? Das Mittel der besseren Kontrolle über die Verwaltung heisst meines Erachtens Bundesratsreform und nicht Verschiebung der Gewalten. Dem Bundesrat sollte die volle Verantwortung für die Verwaltung verbleiben, und wir sollten die Geschäftsführung des Bundesrates kontrollieren. Das ist die einzige klare Scheidung der Gewalten, alles andere ist Verwischung und führt nur zu einer Schwächung der Regierungsgewalt, ohne dass die Parlamentsgewalt dadurch wirksamer gestaltet werden kann, da dazu nach ihrer Struktur einfach die Voraussetzung fehlt. Das Problem der Totalrevision der Bundesverfassung ist gestellt, und ich bin Herrn Kollege Stucki dankbar, dass er ebenfalls darauf hingewiesen hat. Im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung, scheint es mir, werden wir genötigt sein, unsere gesamte Staatsorganisation neu zu überdenken. Nur dann werden wir zu wirksamen, der Zeit angepassten neuen Formen gelangen. Wenn wir nur ein neues Reis auf den alten Baum aufpflanzen wollen, dann laufen wir Gefahr, statt einer klaren Aufgabenteilung eher zu einer «*confusion des pouvoirs*» zu gelangen. Alte und neue Formen werden nicht mehr aufeinander abgestimmt sein. Es wird dies nur zu einer Schwächung der Gewalten führen, wo wir an sich ihre Stärkung anstreben. Damit wird im unklaren Grenzbereich zwischen den Gewalten das Eigengewicht der Verwaltung, das wir zurückschneiden möchten, in Wirklichkeit gestärkt werden. Das Parlament wird nicht in der Lage sein, auch wenn es, um mit Herrn Dietschi zu reden, nun ein Auge in der Verwaltung hat, für das Ausbleiben von Betriebsunfällen in der Verwaltung garantieren zu können. Aber gerade diese Illusion erwecken wir im Anschluss an die Mirage-Angelegenheit beim Volk.

Ich habe ernste Sorge vor diesem *Legiferieren ex tempore*, vor diesen grundlegenden Reformen auf Grund von politischen Tagesereignissen, vor Reformen ohne das grundlegende Durchdenken. Wir dürfen uns ein eiliges Flickwerk nicht leisten, sondern eine ruhige Gesamtüberprüfung unserer staatsrechtlichen Situation ist notwendig. In diese wird gewiss auch wieder einbezogen werden, was wir heute zu schaffen uns anschicken, und das kann ein wenig beruhigen.

Ich möchte zusammenfassend sagen, dass ich die bessere Kontrolle über die Verwaltung bejahe, ja dass ich darin eines unserer wichtigsten staatsrechtlichen Probleme der Gegenwart und der nächsten Zukunft sehe, aber ich möchte diese bessere Kontrolle der Verwaltung über einen breiteren und ruhigeren Weg zu erreichen suchen.

Meier: Man hat der Kommission unseres Rates so ziemlich das Schwerste vorgeworfen, was man biedern Eidgenossen, die Sinn für Echtheit und Wahrheit haben, zur Last legen kann: sie habe Wasser in kräftigen Wein geschüttet. Nun, sie hat sich zwar selbst mit einem eindrücklichen Bericht und mit konkreten materiellen und redaktionellen Aenderungen zu den Beschlüssen des Nationalrates zur Verteidigung gestellt. Wenn ich nun aber noch als Nichtmitglied zu dieser Auseinandersetzung das Wort begehre, so ist es, um darzulegen, dass die aktive Erdauerung, wie ich die Nutzung der zeitlichen Distanz von der Herbstsession bis zu unsern heutigen Tagen bezeichnen möchte, notwendig und von Nutzen war. Begriffe und ihre Zusammenhänge sind wesentlich besser geklärt, Tatsachen erkannt und damit die Notwendigkeiten deutlicher umschrieben worden. Man ist versucht, bildhaft zu sagen: Dem schäumenden Wein des letzten Weinmonates hat die sachgemäss gepflegte

Lagerung Säure und Gerbstoff abgebaut, und man vermag heute zu erkennen, was aus dem 1965er werden kann (Heiterkeit).

Die Kommission führt in ihrem Bericht aus, dass mit dieser Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes das Parlament in seiner Sicherheit gestärkt werden soll, deren es bedarf, um seine verfassungsmässigen Kompetenzen im Bereich der Oberaufsicht wahrzunehmen. Dazu möchte ich nun sagen: Dieser Sicherheit hat aber nicht alles zugedient, was in den bittern Monaten seit der Mirage-Affäre angeregt und in den Beratungen des Prioritätsrates formuliert wurde. Die Sicherheit wird vor allem dann in ihrer notwendigen Gesamtheit nicht gestärkt, wenn sie im parlamentarischen Rahmen zuungunsten der Sicherheit der Exekutive aufgebaut wird. Das muss beachtet werden, wenn wir uns auch des Ausgangspunktes unserer Beratungen bewusst sind. Wir betreten mit dieser Vorlage, um wieder mit dem Bericht zu reden, das breite Grenzband, wo sich die beiden Gewalten Parlament und Exekutive notwendigerweise begegnen. Dass die Kommission das erkannt hat und darauf hinweist, ist positiver zu werten als vieles, was bisher in der Pressur erreicht werden konnte. Dennoch möchte und muss ich fragen, ob man die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis gezogen hat, als man in der schwerwiegenden Frage der Beamtenbefragung zu einer Lösung gegriffen hat, die eine wesentliche Schwächung der Sicherheit des Bundesrates in sich hat, ohne dass diejenige des Parlamentes wirksam erhöht wird.

Die zweite Feststellung, die mich zum Dank und zu einigen kritischen Bemerkungen drängt, sind die Ausführungen im vorletzten Abschnitt des Berichtes. Verschiedene Redner im Nationalrat haben mit besonderer Betonung ausgeführt, dass hier bei diesem Geschäft vor allem eine politische Sprache nötig ist. Ob wir das bei der Beratung einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes zur Maxime machen können, möchte ich als Frage offen lassen. Bedeutsam scheinen mir aber die in offener Sprache gehaltenen Darlegungen der politischen Gefahren, die wir auf Seite 49 des Berichtes finden. Da wird gesagt: «Die parlamentarische Kontrolle steht mitunter in Gefahr, in politische Interessenkämpfe einbezogen zu werden, wobei die verfügbaren Mittel nicht so sehr zur verfassungsmässigen Beaufsichtigung der Verwaltung, als im Kampf gegen politische Gegner zur Erreichung politischer Ziele eingesetzt werden. Rechtlich würden sich Schranken gegen Missbräuche aufrichten lassen. Sie würden jedoch die erwünschte Bewegungsfreiheit der Parlamentsarbeit reduzieren.» Dass diese Erkenntnis durchdringen konnte und derart deutlich dargestellt wird, kann als erfreuliche Frucht des aktiven Erdauerns angenommen werden. Doch auch, und gerade in dieser Sicht, muss ich nochmals die Frage stellen, ob dieses klare Sehen nicht doch das Gebot erkennen lässt, dass die Beamtenbefragung ohne Zustimmung des Bundesrates und damit ohne eine vorgängige Gefahrenwertung durch die Exekutive vorgenommen werden darf. Das politische Kraftfeld ist so deutlich gezeichnet, dass diese Frage gestellt werden muss. Damit habe ich zwei Feststellungen gemacht, die ich mit Vorbehalten verbinden musste und die mir auch Anlass sind, zu Artikel 47bis, Alinea 2, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Gerne schliesse ich noch eine Bemerkung an, die ich einfach in der Form eines Dankes für einen wichtigen Hinweis halten kann. Anlass sind mir die kurzen Ausführungen, die wir wieder in den Schlussfolgerungen finden. Es wird da in aller Deutlichkeit gesagt, dass das, was nun auf Bundesboden angebahnt wird, nicht einfach auf der kantonalen Basis aufgezogen werden kann. Ich zitiere: «... da die organisatorischen und funktionellen Unterschiede der beiden staatlichen Gebilde, Bund und Kanton, recht gross geworden sind und die Organisations- und Einrichtungsfragen einer sehr differenzierten Behandlung bedürfen». Weil wir wissen, dass das eine Kommission festhält, die sich ganz eingehend und gewissenhaft mit der Fragestellung befasste und die auch nach allen Mitteln der parlamentarischen Abwehr suchte, kann das ein beachtliches Warnzeichen sein, nicht einfach nur den Bund zu kopieren. Denn diese Möglichkeit droht und damit die Gefahr, dass Unpassendes den glücklicherweise noch eleganteren Ablauf der kantonalen Befugnisse und Verwaltungstätigkeit erschwert.

Der Bericht der Kommission und die Unterlagen, die uns aus der Vorarbeit und den nationalrätlichen Beratungen zur Verfügung stehen, lassen deutlich erkennen, dass wir es hier als Ganzes gesehen eher mit einem Wagnis als mit einem absolut sichern Wurf zu tun haben, denn es ist offensichtlich, dass man in Respektierung der heutigen Formen unseres Volksparlamentes nicht alles erreichen kann, was in den letzten Monaten belichtet wurde. Die Schwergewichte liegen im Rahmen des Vorläufigen nach wie vor beim Aufbau und der guten Ausstattung der Finanzkontrolle einerseits und in der baldigen Einführung der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. An diesen Orten kann der wirksamste schweizerisch mögliche Beitrag zur gewünschten Sicherheit geschaffen werden.

Mit diesen erwähnten Vorbehalten kann ich nach dem Studium des Berichtes der Kommission jene Bedenken um einiges zurücknehmen, die mich seit dem Weinmonat 1965 geplagt haben, und darum stimme ich für Eintreten.

Bundesrat **von Moos:** Obschon es sich bei Ihrem heutigen Beratungsgegenstand nicht um eine Vorlage des Bundesrates handelt und obschon auch, wie ich gehört habe, das Eintreten auf die Vorlage von niemandem formell bestritten worden ist, möchte der Bundesrat doch die Gelegenheit wahrnehmen, den von schöner Zuversicht getragenen Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten, sekundiert von Herrn Ständerat Dr. Odermatt und den verschiedenen Voten, die zum Teil auch eine gewisse Skepsis durchblicken und auch warnende Stimmen laut werden liessen, einige Gedanken eher allgemeiner Art beizufügen. Dabei möchte ich zum vorneherein sagen, dass der Bundesrat die Gelegenheit hatte, bei Ihrer Kommission in jedem Stadium ihres Verfahrens Stellung zu nehmen und seine Auffassung ihr zur Kenntnis zu bringen ; das möchte ich der Ordnung und der Gerechtigkeit halber beigefügt haben.

Der Umstand übrigens, dass Ihre Kommission im Bestreben nach einer möglichst objektiven, möglichst gründlichen Erfüllung ihrer Aufgabe sich mit ihren Beratungen immerhin doch etwas Zeit gelassen und den 1965er Wein hat ausreifen lassen, gereicht zweifellos ihren Vorschlägen nicht zum Nachteil. Dieser Umstand hat zugleich erlaubt, etwas Distanz zu gewinnen, nicht bloss zeitlich, sondern möglicherweise auch sachlich so dass auch dadurch die Aussichten auf ein überdachtes Urteil eher gestärkt worden sind. Dem von Herrn Ständerat Dr. Odermatt erwähnten Dreigestirn

möchte ich nichts von seinem Glanz nehmen und auch dem Lob, das der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission gespendet worden ist, möchte ich gar nicht Eintrag tun. Nach dem Lob, das sie erhalten hat, insbesondere nach der Pressekonferenz, kann der Bundesrat gar nichts anderes tun, als sich der Anerkennung ihrer eingehenden, sorgfältigen und nichts überstürzenden Arbeit anzuschliessen. Die längere Dauer der Beratung und der Ueberlegung hat ohne Zweifel alle daran Beteiligten, auch den Bundesrat, in der Erkenntnis bestärkt, dass die Entwicklung, die wir miterleben, nicht einfach aus einer Augenblickssituation heraus zu erklären ist und bewältigt werden kann. Ihre Wurzeln reichen — auch das ist in der heutigen Eintretensdebatte mit vollem Recht gesagt worden — weiter zurück und reichen möglicherweise auch wesentlich tiefer, als es eine kleine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vermuten lässt. Nachteilen einer festgestellten Entwicklung kann man daher auch nicht ohne weiteres mit Methoden und Vorschlägen begegnen, die offenkundig vorwiegend auf eine Augenblickssituation zugeschnitten sind. Man muss wohl die Ursachen, Nachteile und allfälligen Verbesserungsvorschläge gegeneinander abwägen. Man muss sie in den grösseren Zusammenhang hineinstellen, auch wenn man hier im Augenblick nicht das Thema, das Herr Stucki aufgegriffen und Herr Obrecht unterstrichen hat, Totalrevision der Bundesverfassung, aufgreifen will; man muss dann, wenn man die Revision vornimmt, wie sie heute auf der Traktandenliste steht, die Auswahl und Dosierung der Heilmittel so treffen und so bemessen, dass nicht anderseits auf die Länge tiefergreifende, grundsätzlichere Punkte in Frage gestellt werden und andere Organe, um bei den Begriffen der Heilkunst zu verbleiben, geschwächt und in Mitleidenschaft gezogen werden und nicht — wie sich Herr Ständerat Obrecht ausgedrückt hat — eine Verschiebung der Gewichte eintreten wird. Es ist ganz natürlich, dass das Parlament, die beiden Räte, bei der Behandlung dieses Geschäftes vor allem die Aufgabe und die Wirksamkeit des Parlamentes in den Vordergrund stellen und sich mit diesem beschäftigen. Das hat zur Folge, dass ich von der anderen Seite auch die Gesichtspunkte des Bundesrates etwas unterstreichen muss, auch wenn ich durchaus für die Schwierigkeiten und für die Anforderungen des Parlamentes Verständnis habe. Die Erscheinungen, die die heutige Generation des Parlamentes und der Bundesrat miteinander feststellen und zu bewältigen haben, reichen über den Alltag hinaus. Bedeutende Köpfe, Staatsrechtslehrer, Publizisten, haben sie analysiert. Sie reichen zum Teil in die Vergangenheit zurück.

Am 2. Dezember 1935, zu Beginn der damals zu eröffnenden neuen Legislaturperiode, hat der Alterspräsident im Nationalrate — es war Heinrich Walther — seinen Kollegen im anderen Rate in Erinnerung gerufen, sie seien nicht etwa bloss zur Beaufsichtigung der Landesregierung bestellt, ebenso wichtig sei «die andere konstitutionelle Funktion der parlamentarischen positiven Mitarbeit am administrativen und legislativen Werk im Bunde». Soweit werden dem Mahner von 1935, der wahrscheinlich vielen von uns noch bekannt war, die heutigen Beobachter gerne beistimmen. Er hat dann aber seine Kollegen noch wie folgt apostrophiert — und ich möchte unterstreichen, das war 1935 — «Hier tut sich nun eine der Schwächen der politischen Entwicklung der letzten Jahre auf. Man kritisiert die Regierung und man stützt sie zu wenig. Man macht die Exekutive für alles verantwortlich und flüchtet selbst in die Büsche. Man ist nicht Träger und Säule, sondern überlässt den Bundesrat seinem Schicksal. Es gibt keine Regierungspartei mehr und keine Regierungspresse. Ueberall eine Negation sondergleichen, so dass es fast aussieht, als ob alle Kräfte zentrifugal tätig seien. Nirgends ist diese Entwicklung verhängnisvoller, als in der direkten Demokratie, die konstruktiv die solidarische und zentripetale Zusammenarbeit aller Organe verlangt. Nie war aber diese Entwicklung widerspruchsvoller als zur Stunde, da von der äussersten Rechten bis zur äussersten Linken eine starke Regierung nachdrücklichst verlangt wird.» — Diesen Appell schloss der damalige Nestor des Nationalrates mit der Folgerung, es bedürfe der Erfüllung einer wichtigen Voraussetzung, nämlich des Bewusstseins, «dass die von uns allen gewollte demokratische Regierungsform ohne Vertrauen des Volkes und des Parlaments nicht existieren und nicht arbeiten kann.»

Aus diesen Feststellungen, die ich wörtlich zitiert habe, wollen wir nicht etwa unzulässige Vergleiche ziehen. Die äusseren Gegebenheiten haben sich ohne Zweifel teilweise geändert, sogar sehr stark geändert. Die Entwicklung ist fortgeschritten. Erschwernisse — auch jene für das Parlament — sind nicht vermindert worden. Erscheinung und Ursachen sind Ihnen bekannt. Der Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Walter Antoniolli, steht sogar unter dem Eindruck — ich zitiere aus einer Schrift von Max Baumgartner —, dass «Technik und Wirtschaft mit ihrem ideologischen Machtspruch in unseren Tagen den Rechtsstaat über den Haufen rennen». Beobachter vertreten die Meinung, gegenüber der Zeit vor wenigen Jahrzehnten dränge die Gegenwart auf sehr vielen Gebieten zur Auflösung von Gemeinschaften, zur Lockerung konventioneller und moralischer Bande, zur Bestreitung und Zersetzung der Autorität. Nun wollen wir aber in keiner Weise einer melancholischen Weltbetrachtung, einem Weltschmerz, verfallen, sondern lediglich auch unsere Probleme in den Rahmen der Zeit hineinstellen. Auch wollen wir sicherlich nicht der Meinung Vorschub leisten, noch die Meinung fördern oder unterstützen, dass in unserem Staatswesen alles oder auch nur vieles falsch und faul sei und dass eine Behörde, wenn sie zu etwas stehe, sich zum vorneherein im Unrecht befinde, und dass niemand mehr auf dieses unser Land, Schöpfung Gottes und in seiner staatlichen Dimension Schöpfung unserer Väter, stolz sein dürfe. Ich war irgendwie beruhigt, als in der heutigen Eintretensdebatte ausgerechnet das an Jahren jüngste Mitglied Ihres Rates vor einer allzu weitgehenden Schwarzmalerei gewarnt hat, dass es dazu geraten hat, dem etwas schwarz gemalten Bild dann und wann doch auch einige hellere Töne aufzusetzen. In der Tat wäre es falsch zu glauben, man könne unsere Jugend mit einer bloss negativen Beurteilung für eine verheissungsvolle Zukunft gewinnen.

Was den Bereich des Staatlichen betrifft, so kommt es nicht von ungefähr, wenn Professor Kurt Eichenberger, der Experte Ihrer Kommission, in seiner Antrittsvorlesung an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, dreissig Jahre nach Heinrich Walther, am 10. Juni 1965, in einer scharfsinnigen Analyse des Themas «Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz» ausgeführt hat: «Vor allem die beiden Weltkriege und die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre zerstörten die legislativstaatliche Struktur in der Staatswirklichkeit.

Der Exekutivstaat brach durch, ohne dass mit dieser Bezeichnung eine beruhigte Verfassungslage erfasst wäre.»

Die Vorstellungen von den Gewalten — so führte Professor Eichenberger weiter aus — seien unbestimmt, die Forderungen nach einer starken und führungsfähigen Regierung stünden neben Versuchen, die Relationen nach den Verfassungskonzeptionen des neunzehnten Jahrhunderts zu bestimmen. «Vehement wird dargetan, Bundesrat und Regierungsrat sollten regieren und nicht verwalten. Zugleich aber wird die Meinung hochgehalten, die Exekutive mit Einschluss der Regierung habe nichts anderes zu tun, als sich gehorsam dem verwaltenden Gesetzesvollzug zu widmen.»

Ihre Kommission war sich offensichtlich dieser in manchem so widerspruchsvollen Situation bewusst. Etwas anderes kann man ihrem Berichte vom 12. Februar 1966 nicht entnehmen. Ich glaube — das entnehme ich der heutigen Eintretensdebatte —, dass sich auch Ihr Rat dieser widerspruchsvollen Situation bewusst ist. Der Bericht der Kommission — es sind einige Ausführungen, bezeichnenderweise insbesondere aus seinen Schlussbetrachtungen, heute zitiert worden — führt dort aus: «Die neuen Mittel des Parlamentes sollen und dürfen die Arbeit und die Stellung des Bundesrates nicht beeinträchtigen. Wichtig bleibt vor allem, dass er die Verantwortung für die Verwaltungstätigkeiten behält und die Aufgaben des Regierungsorgans erfüllt. Das setzt unter anderem voraus, dass die reicheren Mittel, die sich die Bundesversammlung nunmehr verschafft, nicht missbräuchlich angewendet werden.»

Der Bundesrat trifft sich hier durchaus mit den Ueberlegungen Ihrer Kommission. Ueberhaupt verlaufen Auffassungen und Ansichten der Beteiligten in wesentlichen Punkten übereinstimmend. Wenn allerdings Herr Ständerat Odermatt in der Eintretensdebatte dem Wunsche Ausdruck gegeben hat, es möchte das Parlament und es möchten seine Kommissionen doch auch ein Quintchen Mitbeteiligung an der Regierungsautorität für sich ableiten, so möchte man daraus beinahe entnehmen — ich glaube es nicht —, dass er noch dem schönen Glauben der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts verhaftet sei, wonach Weisheit und Sachrichtigkeit immer bei der Mehrheit der Stimmenden zu finden sei und sich dann automatisch auf die Repräsentanten des Volkes und der Stände übertrage. In diesem Punkte, glaube ich, ist der Auffassung von Herrn Ständerat Obrecht eher zuzustimmen, dass man davor warnen muss, die Verantwortung dort miteinander zu teilen, wo sie bisher klar geschieden war, und davor warnen muss, dem Parlament und den Kommissionen ein Mehr an Mitverantwortung zu übertragen in Fällen, in denen sie in der Vergangenheit vielleicht auch ein wenig an Mitverantwortung getragen, aber diese nicht zum Ausdruck gebracht und nicht realisiert haben. Ich darf in aller Offenheit doch daran erinnern, dass der Ansatz der Mitverantwortung in der Mirage-Angelegenheit, die ja am Ausgangspunkt der heutigen Diskussion steht, doch auch der war, dass einzelne Kommissionen darüber orientiert worden sind. Das hat aber nicht verhindert, dass das geschehen ist, was Sie nachher gerügt haben.

Mit Ihrer Kommission glaubt der Bundesrat, dass man mit dieser Revision auf der Ebene des Geschäftsverkehrsgesetzes nur einen Ausschnitt behandelt, dass damit nicht ein für allemal und zugleich alle Aufgaben und Schwierigkeiten bewältigt werden können, die sich der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit und der parlamentarischen Tätigkeit heute stellen. Das hindert natürlich nicht, nun einmal die vorliegende Revision zu einem möglichst guten Ende zu bringen. Mit Ihnen glaubt der Bundesrat, dass die Tätigkeit des Parlamentes, der kontrollierenden und gesetzgebenden Körperschaft, erleichtert, verbessert, den neuen Anforderungen angepasst werden muss. Der Bundesrat hat schon im Nationalrat erklärt, dass er die von der Kommission angestrebten Ziele bejahe. Es liesse sich immerhin die Frage stellen, ob es nicht noch weitere Möglichkeiten und Mittel zur Entlastung des parlamentarischen Betriebes gäbe. Ich habe gerade aus den Ausführungen Ihres Herrn Kommissionspräsidenten heute die grosse Sorge vernommen, dass er erklärt hat: «Die Wirksamkeit der Revision hängt im Grunde davon ab, ob wir den Kampf der Parlamentarier gegen die Zeitnot gewinnen, und davon hängt auch ab, ob wir die Grenze vom Miliz-Parlament zum Berufsparlament überschreiten müssen.»

Mit Ihrer Kommission glaubt der Bundesrat, dass durch diese Revision auf der parlamentarischen Seite die Aufgabe und die Stellung der Regierung nicht nur verbal, sondern auch faktisch nicht berührt und demgemäss auch nicht erschwert und geschwächt werden sollen. Das ist der Ansatzpunkt, von dem aus der Bundesrat Sie auf das eine und andere Problem aufmerksam machen muss. Zum Teil ist es bereits in der Eintretensdebatte geschehen. Nähmen wir eine Erschwerung der Aufgabe, eine Schwächung der Stellung des Bundesrates in der heutigen Stunde in Kauf oder würden wir eine solche fördern wollen, so fragt es sich, ob wir, nicht dem Funktionieren der Regierung, nicht den heutigen Mitgliedern des Bundesrates, aber der vollen Handlungsfähigkeit unseres Landes auf innen- und aussenpolitischem Gebiet Schaden zuzufügen im Begriffe seien. Zu diesem Punkt kann der Bundesrat nicht schweigen, so sehr man ihm dies nahelegen wollte. Nicht nur Ihre Kommission hat Begleitmusik blasen gehört. Das gleiche ist auf der andern Seite auch dem Bundesrate passiert.

Was er Ihnen heute unterbreitet, das ist sicherlich ein Minimum von Anträgen. In seiner Stellungnahme beruft er sich auf die Artikel 95 und 102, Ziffer 4, der Bundesverfassung. Er enthält sich einer Stellungnahme zu einigen Punkten, die ausschliesslich das Parlament berühren. Er opponiert nicht einer Verbesserung der Dokumentationsmöglichkeiten. Ihr Herr Kommissionspräsident hat hier in interessanter Weise vom «Informationsdienst» gesprochen, was eine kleine Nuance zur blossen Dokumentation sein dürfte. Handelte es sich bloss um Dokumentation, so wäre immerhin zu bemerken, dass einige bestehende Dokumentationsstellen — Bibliotheken —, ohne anzustreben, dass sie ihre Weisheit jedem Parlamentarier gleich kistenweise verpackt zuschicken müssen, bisher jedenfalls nicht über Gebühr beansprucht worden sind.

Wir begrüssen die Erleichterung der Tätigkeit der Kommissionen, insbesondere der Geschäftsprüfungskommission.

Zu einem anderen Punkte, jenem der Institutionalisierung der Untersuchungskommissionen, wird sich noch die Gelegenheit geben, ein Wort zu sagen.

Wo wir Ihnen also Anträge unterbreiten, geschieht es ausschliesslich im Bestreben, die Stellung des Bundesrates nicht noch mehr zu erschweren und zu schwächen,

ohne dass hieraus der Stellung des Parlamentes irgendein Nachteil erwachsen sollte.

Das sind die Ueberlegungen, die den Bundesrat bewegen und die ihn zu seinen Anträgen veranlassen. Ihm geht es — mit Ihnen — darum, zu helfen, dass das Parlament seinen hohen und wichtigen Auftrag immer besser wahrnehmen kann, dass aus dieser Revision die einzelnen Gewalten gestärkt hervorgehen und dass die Sorge darum und um eine gute Zusammenarbeit dem Lande Nutzen bringe.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle)

Loi fédérale complétant la loi sur les rapports entre les conseils (Extension du contrôle parlementaire)

Präsident: Zum weiteren Vorgehen möchte ich Ihnen folgendes vorschlagen:

Die ganze Detailberatung wird schon noch einiges zu reden geben. Ich hätte im Sinn, wenigstens ein oder zwei Punkte heute noch zu erledigen: einmal Titel und Ingress und dann noch den neu beantragten Artikel 8, wie er von Herrn Kollege Zellweger stipuliert wird. Dieser Antrag ist neu ; er bildete nicht Gegenstand der Kommissionsberatungen, wobei ich Ihnen gleich eröffnen möchte, dass sowohl der Herr Kommissionspräsident wie auch Herr Zellweger den Antrag stellen werden, diesen Artikel 8, Absatz 1, wie er Ihnen beantragt wird, am Schlusse der ganzen Vorlage zu behandeln, und zwar deswegen, weil sich die Begründung des Antrages Zellweger aus der Behandlung der ganzen Vorlage ergeben wird. Dann könnte man eventuell, wenn die Zeit reicht, bis 12¼ Uhr noch die Frage des Dokumentationsdienstes behandeln. Dann kommen die Hauptfragen, vor allem das vorparlamentarische Verfahren, das dann grössere Diskussionen auslösen wird. Dieses möchte ich auf morgen verschieben. Zustimmung — Adhésion.

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und in ihre im Einvernehmen mit der Finanzkommission gestellten Anträge vom 13. April 1965,

nach Einsicht in den Bericht des Bundesrates vom 27. August 1965,

nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

Adhérer à la décision du Conseil national.

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la commission de gestion du Conseil national et ses propositions, présentées en accord avec la commission des finances, du 13 avril 1965,

vu le rapport du Conseil fédéral du 27 août 1965 ;

vu le rapport de la commission de gestion du Conseil des Etats du 12 février 1966,

arrête:

Dietschi, Berichterstatter: In Anbetracht dessen, dass die Revisionsvorlage in einem besonderen Abschnitt die parlamentarische Kontrolle herausstellt und bei den Untersuchungskommissionen einen Straftatbestand einführt, wurde dem Nationalrat vorgeschlagen, weitere Verfassungsbestimmungen als Rechtsgrundlagen zu nennen. So sollen auch Ziffer 11 des Artikels 85 BV («Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» als Aufgabe der Bundesversammlung) sowie Artikel 64bis BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Gebiete des Strafrechts) zitiert werden.

Der Nationalrat hat so beschlossen. Man könnte einen staatsrechtlichen Streit darüber entfachen — wir haben hierüber in der Kommission mit Herrn Professor Eichenberger gesprochen —, ob man bei diesem Zug zur Vollständigkeit dann richtigerweise nicht auch weitere Ziffern des Artikels 85 (so 2 und 10) und Artikel 86 und 92 BV aufführen müsste. Doch ist bei der Revisionsvorlage und beim ganzen Gesetz die Verfassungsmässigkeit fraglos gegeben, so dass eine Auseinandersetzung um die Zitierung einzelner Verfassungsartikel materiell bedeutungslos wäre. Man kann sich also dem Nationalrat anschliessen.

Angenommen — Adopté

I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Präsident: Nun möchte ich den Herrn Referenten ersuchen, sich zur Frage der Behandlung von Artikel 8, Absatz 1, wie er von Herrn Kollege Zellweger vorgeschlagen wird, zu äussern.

Dietschi, Berichterstatter: Herr Ständerat Zellweger hat diesen Antrag in der Kommission nicht gestellt: wir haben ihn erst heute erhalten. Ich glaube, es wird richtig sein, wenn wir diesen Artikel 8 erst am Schlusse unserer Beratungen behandeln. Ich hätte mich gerne noch mit Herrn Zellweger und den Kommissionsmitgliedern besprochen, so dass ich Ihnen vorschlagen möchte, den

Antrag zu Artikel 8 erst am Schluss der Beratungen zu behandeln.

Präsident: Herr Kollege Zellweger ist gegenwärtig nicht hier. Er hat mir aber erklärt, er sei einverstanden, ja er wünsche dies sogar, dass sein Antrag zu Artikel 8 erst am Schlusse der Beratungen behandelt werde.

Zustimmung — Adhésion

Art. 40bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zur Ausübung ihres Amtes steht den Mitgliedern beider Räte sowie den Kommissionen ein Dokumentarium zur Verfügung.

Abs. 2

Seine Aufgabe und Organisation werden durch einen einfachen Bundesbeschluss geregelt.

Art. 40bis

Proposition de la commission

Al. 1

Pour exercer leurs fonctions, les membres des deux conseils et les commissions disposent d'un service de documentation.

Al. 2

Un arrêté fédéral simple règle ses tâches et son organisation.

Dietschi, Berichterstatter: In Artikel 40bis geht es um die Einrichtung eines Dokumentationsdienstes für die Bundesversammlung. Er soll Informationen und Beurteilungsgrundlagen für das Parlament beschaffen.

Er steht gemäss Absatz 1 den Parlamentariern sowie den parlamentarischen Kommissionen zur Verfügung. Damit dient er natürlich auch wesentlich dem Plenum. Freilich kann er nicht schlechthin und für alle beliebigen Anliegen in Anspruch genommen werden, sondern für solche, die aus der Amtstätigkeit erwachsen.

Indessen lässt das Gesetz offen, was dieser Dokumentationsdienst eigentlich zu leisten hat: Soll er vorwiegend Bibliothek und Nachweisstelle sein, oder soll er mit Sichtungen oder gar Bearbeitungen den Parlamentariern an die Hand gehen? Sein Umfang, seine Benützungsordnung, seine sachliche und personelle Ausstattung und schliesslich sein Finanzbedarf hängen von solchen Fragen ab. Sie müssen beantwortet werden. Eine sorgfältige und überlegte Detailordnung zu treffen, ist unerlässlich.

Diese besondere Regelung, die erst dem Dokumentationsdienst das Gesicht geben wird, muss selbstverständlich die Bundesversammlung selbst vornehmen. Man würde Stellung und Bedeutung des parlamentseigenen Hilfsdienstes verkennen, wenn man die massgebende Detailordnung der Exekutive überlassen wollte. Darüber dürfen keine Zweifel walten. Deswegen ist ein Absatz 2 beizufügen, der der Bundesversammlung Auftrag und Ermächtigung erteilt, Aufgabe und Organisation festzulegen.

Muss das Gesetz selbst auf die Detailregelung verzichten — ihre Aufnahme in die gegenwärtige Vorlage hätte eine Verzögerung verursacht, denn es stellen sich recht komplexe Organisationsfragen —, sollte es jedoch die Rechtssetzungsform bestimmen. Ein referendumspflichtiger Erlass wäre der Sache, trotz der Wichtigkeit für die Parlamentsarbeit, nicht angemessen. Zutreffend erscheint eine «Verordnung» des Parlaments, d. h. ein Beschluss der Bundesversammlung, der nicht dem Referendum unterliegt. Der eigentliche «Beschluss der Bundesversammlung», den die Staatspraxis allmählich ausgebildet hatte, wurde bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1962 aber beseitigt. Uebrig blieb der nicht-referendumspflichtige delegierte allgemeinverbindliche Bundesbeschluss gemäss Artikel 7 des geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes auf der einen Seite, der einfache Bundesbeschluss gemäss Artikel 8 auf der andern Seite. Ob das heutige System der Rechtssetzungsformen, wie das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 es aufgezogen hat, ausreiche und glücklich sei, mag jetzt dahingestellt bleiben. Zu wählen ist praktisch nur zwischen einem delegierten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder einem einfachen Bundesbeschluss. Die Kommission schlägt vor, sich für die zweite Form zu entscheiden; der schwerfällige und rechtlich immer noch etwas sonderbare «delegierte allgemeinverbindliche Bundesbeschluss nach Artikel 7» kann so vermieden werden, ohne dass die Rechte des Volks oder der Bundesversammlung daraus eine Schmälerung erführen.

Angenommen — Adopté

Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 23. März 1966
Séance du 23 mars 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

9194. Ausbau der Verwaltungskontrolle
Extension du contrôle parlementaire

Siehe Seite 56 hiervor — Voir page 56 ci-devant

Fortsetzung — Suite

Art. 42bis und 42ter

Antrag der Kommission

Art. 42bis

Abs. 1

Der Bundesrat regelt durch Verordnung das vorparlamentarische Verfahren für die Vorbereitung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Gestaltungsfreiheit des Bundesrates und der Bundesversammlung sichergestellt wird.

Abs. 2

Streichen.

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Wortlaut.)

Mit Absatz 8 wird die Oberaufsicht über die Rechtspflege von derjenigen über die Verwaltung unterschieden. Die Fassung das Nationalrates hatte die Justiz in Absatz 1 noch erwähnt; doch passen die nachfolgenden Absätze nicht auf die Justizaufsicht. Zudem ist es bewährte Praxis, die Geschäftsprüfung über die rechtssprechenden Behörden anders als gegenüber der Verwaltung auszuüben, insbesondere sie auf den formellen Geschäftsgang und die Belastung der Gerichte auszurichten, nicht aber auf den Inhalt der rechtssprechenden Tätigkeit. Damit erfüllt man die Forderung der sachlichen Unabhängigkeit der Justiz. Absatz 8 macht den Unterschied deutlich. Er verzichtet auf eigene Detailbestimmungen über diese Justizaufsicht, weil sich die Praxis hier ohne Mühe zurechtfinden kann. Soweit sich über die wenigen heute bestehenden Sonderbestimmungen hinaus weitere Vorschriften als erwünscht erweisen sollten, können sie angemessener in den betreffenden Gerichts-Organisationsgesetzen aufgenommen werden.

Bundesrat **von Moos:** Es scheint mir, dass die chirurgischen Operationen, die von Ihrer Kommission an Artikel 47quater vorgenommen worden sind, diesem Artikel ein schöneres Gesicht geben. Bei Absatz 2 möchte ich Herrn Kommissionspräsident Dr. Dietschi in einem Punkte seiner Ausführungen zustimmen, nämlich dass dieser Absatz nicht unerlässlich sei. Hingegen beurteile ich es anders, wenn wir von der Klarheit zu sprechen anfangen. Ich habe mich von Anfang an vergeblich bemüht, dem wirklichen oder vermeintlichen Sinn und Gehalt dieser Bestimmung auf die Spur zu kommen. Der Absatz 1, dem wir zustimmen, spricht vom Verlangen nach Herausgabe der einschlägigen Amtsakten. «Einschlägig» ist hier offenkundig im Sinne der Einleitung dieses Artikels zu verstehen, nämlich «soweit eine Geschäftsprüfungskommission es für die Beurteilung der Geschäftsführung als nötig erachtet.» Dieser einleitende Satz ist das Kriterium, aber zugleich die einzige Einschränkung in bezug auf die genannten einschlägigen Amtsakten. In diesem Sinne heisst, nach unserer Auffassung wenigstens, «der einschlägigen Amtsakten» wohl nichts anderes als «aller einschlägigen Amtsakten». Wenn dem so ist, braucht es keinen Absatz 2 mit einer Auswahlsendung darüber. Das wäre nach unserer Auffassung eher verwirrend. In der Gesetzgebung gilt aber der Grundsatz *superflua nocent*.

Nun kommt eine andere Feststellung hinzu, nämlich die, dass der Absatz 2 eine etwas sonderbare und nicht leicht verständliche Auswahlsendung vereinzelter Fälle darstellt, deren Umschreibung sogar der Unklarheit nicht entbehrt und daher eher die Quelle von Verwirrung und Missverständnissen sein kann oder solche noch nährt.

Zusätzlich zur bisherigen Praxis schiene uns allenfalls die Erwähnung der Empfehlungen der Zentralstelle für Organisationsfragen nicht ganz abwegig zu sein, sofern solche Empfehlungen existieren. Das ist der einzige Punkt in Absatz 2, der etwas substantiell Greifbares enthält. Die anderen Bestimmungen des Absatzes 2 wiederholen nur Einzelheiten aus dem Absatz 1. Ein Antrag, wie ich ihn soeben skizziert habe, ist aber in der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates unterlegen. Es bleibt daher dem Bundesrat nichts anderes übrig, gerade um hier deutlich und klar zu werden, als Ihnen die Streichung dieses offenbar doch eher nichtssagenden und dazu verwirrlichen Absatzes 2 zu beantragen.

Dietschi, Berichterstatter: Ich habe schon gesagt, dass dieser Absatz 2 eigentlich nur noch eine Ergänzung bildet. Man könnte auf Absatz 2 verzichten, wenn es in Absatz 1 am Schluss heissen würde: «...und nach Anhören des Bundesrates die Herausgabe aller (statt «der einschlägigen») Amtsakten der Bundesverwaltung zu verlangen.» Die Geschäftsprüfungskommission muss das Recht haben, alle Akten zu verlangen; das ist eine Notwendigkeit für sie. Ich wollte doch noch auf diesen Punkt hinweisen.

Bundesrat **von Moos:** Ich würde mich dieser Aenderung in Absatz 1 nicht widersetzen, um den Preis, dass Sie Absatz 2 dafür streichen, und wäre mit einer derartigen Lösung einverstanden.

Präsident: Da das Wort zu diesem Antrag nicht verlangt wird, stimmen Sie dem Antrag der Kommission zu, in Absatz 1 zu sagen «Herausgabe aller Amtsakten». Gestützt darauf ist der Herr Kommissionspräsident auch mit dem Streichungsantrag des Bundesrates in Absatz 2 einverstanden. Absatz 2 ist daher gestrichen.

Art. 47quinquies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Geschäftsprüfungskommissionen verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat. Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten.

Abs. 2

Aufgaben und Organisation werden in einem einfachen Bundesbeschluss geregelt.

Art. 47quinquies

Proposition de la commission

Al. 1

Les commissions de gestion disposent d'un secrétariat permanent commun. Le secrétaire est subordonné aux présidents des deux commissions.

Al. 2

Un arrêté fédéral simple règle les tâches et l'organisation du secrétariat.

Dietschi, Berichterstatter: Artikel 47quinquies ordnet das Recht eines ständigen Sekretariats der Geschäftsprüfungskommissionen, das neu geschaffen werden soll.

Was sich bei den Finanzkommissionen und bei der Finanzdelegation bewährt hat, soll eine entsprechende Einrichtung bei den Geschäftsprüfungskommissionen finden. (Zwar darf hier einmal festgehalten werden, dass der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission seit vielen Jahren schon in weitem Masse die Sekretariatshilfen zuteil geworden sind, die von der neuen Einrichtung erwartet werden. Bundesvizekanzler Dr. F. Weber hat in vorbildlich überlegener und unparteiischer Weise diese Obliegenheiten wahrgenommen. Die Beanspruchung durch die Geschäftsprüfungskommission wird angesichts der wachsenden Aufgabenfülle aber derart, dass sich eine eigene Sekretariatsstelle aufdrängt). Das neue ständige Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist rechtlich nicht leicht zu plazieren. Absatz 1 belässt es in der allgemeinen Ordnung, sieht aber eine funktionelle Unterstellung unter die beiden Kommissionspräsidenten

vor, ähnlich wie heute der Generalsekretär der Bundesversammlung beiden Ratspräsidenten untersteht (Artikel 40, Absatz 2 des geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes) und wie es entsprechend für das Sekretariat der Finanzkommissionen auch vorgesehen ist (Artikel 49 dieser Revisionsvorlage).

Mit diesen wenigen Festlegungen in Absatz 1 hat man Aufgabe, Aufbau und Stellung der neuen Einrichtung noch nicht bestimmt. Absatz 2 gibt den Auftrag für die entsprechende Regelung der Bundesversammlung. Sie muss diese wesentliche Regelung, an der die ganze Idee hängt, selbst vornehmen. Zur Frage, in welcher Form es geschehen soll, sind ähnliche Ueberlegungen massgebend, wie sie zu Artikel 40bis (Dokumentationsdienst) angestellt worden sind. Wie dort, ist die Geschäftsprüfungskommission der Auffassung, dass der einfache Bundesbeschluss genügt und nicht der gewichtige delegierte allgemeinverbindliche Bundesbeschluss dafür bemüht werden muss.

Bundesrat **von Moos:** Ich möchte nur die Darlegung und Auffassung, wie sie in den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten zum Ausdruck gekommen sind, unterstreichen, nämlich dass es sich bei dieser Unterstellung lediglich um eine sogenannte funktionelle Unterstellung handle, die derjenigen des Generalsekretärs der Bundesversammlung analog sei. Bei dieser Unterstellung haben wir seinerzeit ausdrücklich auf die Verfassungsbestimmung (Artikel 105 BV) aufmerksam gemacht, die es nicht erlaubt, bei der Verfassungslage, wie wir sie heute haben, einen Beamten einfach aus der Hierarchie herauszunehmen und beamtenrechtlich irgendwo anders zu unterstellen. Das wird auch beim Sekretär der Geschäftsprüfungskommission der Fall sein, was ich zuhanden des Protokolls bestätigen und unterstreichen möchte.

Angenommen — Adopté

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 24. März 1966
Séance du 24 mars 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

9369. Hotel- und Kurortkredite. Bundesgesetz
Crédits de l'hôtellerie et aux stations de villégiature. Loi

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 28. Dezember 1965
(BBl III, 588)
Message et projet de loi du 28 décembre 1965
(FF III, 600)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Zellweger, Berichterstatter: Ueber die Bedeutung des Tourismus und des ihm dienenden Hotelgewerbes für die schweizerische Volkswirtschaft sind keine Worte zu verlieren. Der Devisenzufluss, den sie dem Fremdenverkehr verdankt, ist bekannt. Zu erinnern ist auch an die wirtschaftlichen Vorteile, welche der Fremdenverkehr der Bergbevölkerung bringt. Rein landwirtschaftliche Berggemeinden verzeichnen fast ausnahmslos eine Bevölkerungsabnahme, während die für den Fremdenverkehr erschlossenen Gemeinden aus der Prosperität des Hotelgewerbes Nutzen ziehen und sich ausweiten.

Nicht weniger bekannt ist, dass das Hotelgewerbe, insbesondere die Saisonhotellerie, wegen ihrer besonderen Kosten- und Ertragsstruktur zu den krisenempfindlichsten Wirtschaftszweigen gehören. Dem eher starren Angebot von Gastbetten steht eine unstabile und häufig schwer berechenbare Nachfrage gegenüber, die von den verschiedensten Faktoren abhängig ist: von der politischen Situation, von der allgemeinen Wirtschaftslage, von staatlichen Devisenbeschränkungen, vom Wetter, von neuen Ferienzielen und Gewohnheiten usw.

Die Krisenempfindlichkeit des Hotelgewerbes bedingt und erklärt auch die Zurückhaltung der Banken bei der Hotelfinanzierung.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Ersten Weltkrieges bescherten dem schweizerischen Hotelgewerbe eine Krise, welche von 1915 an die Intervention des Gesetzgebers notwendig machte. In Abweichung vom vom ordentlichen Schuldbetreibungs- und Konkursrecht musste für das Hotelgewerbe ein Sondervollstreckungs- und Sanierungsrecht geschaffen werden. Zu dessen Instituten gehörten Stundung und Nachlass von Kapital- und Zinsforderungen, die Gewährung von Darlehen, die durch ein gesetzliches Pfandrecht gesichert wurden, Entschuldungsmassnahmen verschiedenster Art wie die Herabsetzung des Zinsfusses auf Kapitalforderungen, vom Betriebsergebnis abhängige Verzinsung, Nachlass von Kurrentforderungen usw. Die letzten rechtlichen Hilfsmassnahmen dieser Art wurden durch den Bundesbeschluss vom 6. Juni 1960 aufgehoben.

9194. Ausbau der Verwaltungskontrolle Extension du contrôle parlementaire

Siehe Seite 74 hiervor — Voir page 74 ci-devant

Fortsetzung — Suite

Art. 47quater

Dietschi, Berichterstatter: Ich möchte Sie bitten, dass ich noch auf den Artikel 47quater zurückkommen kann, den wir gestern am Schlusse unserer Beratungen behandelt haben, da noch eine Präzisierung vorzunehmen ist. (Zustimmung — Adhésion)

Durch die Feststellungen eines aufmerksamen Journalisten wurde unser Protokollführer und Vizekanzler darauf aufmerksam gemacht, dass mein Antrag zu Artikel 47quater, Absatz 1, mindestens von ihm und auch von Herrn Bundesrat von Moos so verstanden wurde, dass es heissen soll: «Herausgabe aller einschlägigen Amtsakten». Ich habe aber ausdrücklich beantragt zu sagen «... alle Amtsakten». Dabei war ich aber der Meinung, dass darunter, wie dies schon der Nationalrat formuliert hat, nur die für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Akten gemeint sein können. Ich nahm an, dass dies genügend klar gesagt sei, wenn es in der Einleitung heisst, «... soweit eine Geschäftsprüfungskommission es für die Beurteilung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung als notwendig erachtet». Nun bin ich aber darauf aufmerksam gemacht worden, dass sich doch gewisse Unklarheiten ergeben könnten. Ich möchte deshalb präzisieren und — nachdem ich mich mit den Kommissionsmitgliedern in Verbindung gesetzt und ihr Einverständnis erhalten habe —, Ihnen folgende Fassung vorschlagen: «... und nach Anhören des Bundesrates die Herausgabe aller für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Amtsakten der Bundesverwaltung zu verlangen.» Ich möchte bitten, dieser Formulierung zuzustimmen.

Präsident: Wenn es mir gestattet ist, möchte ich darauf aufmerksam machen, dass wir dann im gleichen Satz am Anfang und am Schluss die Wendung «für die Beurteilung der Geschäftsführung usw.» haben.

Angenommen — Adopté

Art. 49

Antrag der Kommission

Abs. 2

Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat. Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten.

Abs. 3

Aufgaben und Organisation werden im Bundesgesetz über die Finanzkontrolle geregelt.

Art. 49

Proposition de la commission

Al. 2

Les commissions des finances et la délégation des finances disposent d'un secrétariat commun permanent. Le secrétaire est subordonné aux présidents des deux commissions.

Al. 3

La loi concernant le contrôle des finances de la Confédération règle les tâches et l'organisation du secrétariat.

Dietschi, Berichterstatter: Artikel 49, der bisher nur einen einzigen Absatz aufgewiesen hat, soll durch zwei neue Absätze ergänzt werden, worin das ständige Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation gesetzlich verankert wird. Dieses Sekretariat ist bereits vorhanden, jedoch nur in einem Reglement geordnet.

Artikel 49, Absätze 2 und 3, deckt sich mit Artikel 47quinquies, der vorhin behandelt wurde. Das für dieses Sekretariat der Finanzkommissionen zu schaffende Organisationsrecht könnte an sich auch in der vereinfachten Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen werden. Doch ist ein besonderes Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle im Wurfe. Darin soll die Kontrollorganisation im Finanzwesen umfassend kodifiziert werden; demzufolge gehört auch das Sekretariat der Finanzkommissionen in jene besondere Gesetzgebung. Wir haben diese Situation mit der Finanzkommission besprochen und beantragen Ihnen Zustimmung zu dieser neuen Formulierung.

Angenommen — Adopté

Art. 50

Antrag der Kommission

Abs. 1quater, 2, 3, 4, 5 und 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Abs. 1bis

Die Finanzdelegation gliedert sich in Sektionen, denen im Rahmen ihrer Aufträge gegenüber den zu kontrollierenden Behörden und Amtsstellen die gleichen Befugnisse zustehen wie der Finanzdelegation.

Abs. 1ter

Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Finanzdelegation. Sie berichten ihr über die Befunde und stellen ihr Anträge. Die Finanzdelegation allein ist befugt, Beschlüsse zu fassen.

Abs. 4bis

Artikel 47bis, Absätze 4 bis 4ter, findet Anwendung.

Art. 50

Proposition de la commission

Al. 1quater, 2 ,3, 4, 5 et 6

Adhérer à la décision du Conseil national.

Al. 1bis

La délégation des finances se divise en sections qui, dans les limites de leur mandat, ont, à l'égard des autorités et des services à contrôler, les mêmes droits que la délégation des finances.

Al. 1ter

Les sections reçoivent leur mandat de la délégation des finances. Elles lui font rapport sur leurs constatations et lui présentent leurs propositions. La délégation des finances a seule qualité pour prendre des décisions.

Al. 4bis

L'article 47*bis*, alinéa 4 à 4*ter*, est applicable.

auch in dieser Richtung in der vollen Freiheit des einzelnen Rates, zu beschliessen und dementsprechend seine Meinung zum Ausdruck zu bringen.

In der gestrigen Sitzung kam dann noch ein neues Argument dazu: Es ist nun tatsächlich so, dass hier eigentlich zwei Departemente beteiligt sind, auf der einen Seite das Volkswirtschaftsdepartement, auf der andern Seite das Finanz- und Zolldepartement. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Kommission gefunden, es sei angängig, trotz des Beschlusses des Nationalrates, nach wie vor am alten Beschluss festzuhalten.

Ich beantrage Ihnen daher, den Beschluss vom 15. Dezember 1965 zu erneuern, und zwar diesmal in aller Form, das heisst es liegt nun das Geschäftsreglement zur Abänderung vor, so dass dann dieser Beschluss endgültig gefasst wäre.

Das ist der Antrag der Mehrheit der Kommission. Eine Minderheit war der Ansicht, man sollte sich dem Nationalrat anschliessen. Die Mehrheit aber fand, es sei nun doch wichtig, dass diese Bezeichnung «Zolltarif» in der Benennung beibehalten werde, wie das früher der Fall war, um so mehr als die Aufgabe, die die Kommission bezüglich Zollfragen zu erfüllen hat, nicht weniger von Bedeutung ist als die Fragen des Aussenhandels und der Aussenwirtschaft.

Rohner: Ich stelle den Gegenantrag, dass wir uns dem Beschluss und der Nomenklatur des Nationalrates anschliessen. Soweit diese Kommission zollpolitische Fragen behandelt, behandelt sie diese Fragen als Aussenwirtschaftsfragen, als handelspolitische Fragen, nicht als Fiskalprobleme. Wenn die Zölle als Fiskalinstitution behandelt werden, ist eben nicht die Aussenwirtschaftskommission zuständig, sondern die Finanzkommission. Ich finde es absurd, dass der eine Rat dem Kind den Namen «Aussenwirtschaftskommission» und der andere Rat der genau gleichen Kommission mit dem genau gleichen Aufgabenkreis den Namen «Aussenwirtschafts- und Zolltarifkommission» geben will. Aus diesem Grunde halte ich an der Auffassung der Minderheit fest, für unsere Kommission ebenfalls die Bezeichnung «Aussenwirtschaftskommission» zu wählen.

M. Clerc: Nous sommes en trop petit nombre pour nous prononcer sur la proposition tendant à revenir sur la décision que nous avons prise en décembre dernier après un examen attentif de la question.

D'autre part, j'attire votre attention sur le fait que la commission des douanes s'occupe non seulement de commerce extérieur, mais également de l'aspect fiscal de l'activité des douanes. Elle visite les postes de douane et peut même les contrôler. En d'autres termes, elle s'occupe de l'ensemble de l'organisation de l'administration des douanes. Dès lors, je pense qu'il convient de maintenir la dénomination que nous lui avons donnée en décembre dernier.

Le Conseil national pourra toujours s'y rallier plus tard si cela lui convient.

Müller-Baselland: Ich möchte die Frage stellen, ob wir mit 19 Mitgliedern beschlussfähig sind.

Präsident: Diese Frage ist berechtigt. Dazu ist allerdings zu bemerken, dass 4 oder 5 Mitglieder krank und andere entschuldigt sind. Aber das ändert nichts an der Tatsache, dass nur 19 Mitglieder anwesend sind und für die Beschlussfähigkeit mindestens die Hälfte plus einer anwesend sein sollten; das wären 22, nachdem 1 Mitglied gestorben ist.

Da wir morgen noch die Gesamtabstimmung über das Bundesgesetz betreffend Abänderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vornehmen müssen, möchte ich Ihnen beliebt machen, die Abstimmung über Artikel 46, Absatz 1 auf morgen zu verschieben. — Sie sind damit einverstanden.

Art. 46bis

Antrag der Kommission

Die ständigen Kommissionen können sich Reglemente geben. Diese bedürfen der Genehmigung des Rates.

Art. 46bis

Proposition de la commission

Les commissions permanentes peuvent se donner un règlement. Celui-ci doit être approuvé par le conseil.

Dietschi, Berichterstatter: Diese neue Bestimmung sanktioniert die bisherige Praxis, indem sie den ständigen Kommissionen ein Reglementierungsrecht gibt. Die Kommissionsreglemente bedürfen aber der Genehmigung durch das Plenum.

Angenommen — Adopté

Art. 50, Abs. 2 und 3 (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 2

Der Kommissionspräsident bestimmt am Schlusse jeder Sitzung und nach Anhören der Kommission, bis wann das Protokoll dem Sekretariat der Bundesversammlung abgeliefert werden muss.

Abs. 3

Der Präsident einer ständigen Kommission sorgt im Einvernehmen mit dem Bundesrat für die regelmässige Protokollführung. Die Sekretäre und Protokollführer können nur mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und ersetzt werden.

Art. 50, al. 2 et 3 (nouveaux)

Proposition de la commission

Al. 2

Le président de la commission décide, à la fin de chaque séance et après avoir entendu la commission, jusqu'à quand le procès-verbal doit être remis au secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Al 3

Avec l'accord du Conseil fédéral, le président d'une commission permanente veille à ce que la charge de tenir le procès-verbal soit exercé avec continuité. Les secrétaires et les rédacteurs du procès-verbal ne peuvent être nommés et remplacés qu'avec l'assentiment du président de la commission.

Dietschi, Berichterstatter: Wir halten dafür, dass die vom Nationalrat beschlossenen Ergänzungen seines Geschäftsreglementes auch im Geschäftsreglement des Ständerates festgehalten werden sollten. Die Aenderung ist freilich bloss technischer Natur. Der Absatz 2 setzt einen Termin für die Ablieferung der Kommissionspro-

tokolle. Der Absatz 3 normiert die regelmässige Protokollführung in den ständigen Kommissionen und gibt den Kommissionspräsidenten das Recht, bei der Bezeichnung der Sekretäre und Protokollführer mitzureden.

Angenommen — Adopté

Präsident: Die Beschlussfassung über Artikel 46, Absatz 1, und die Gesamtabstimmung erfolgen morgen.

Vormittagssitzung vom 25. März 1966
Séance du 25 mars 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

9194. Ausbau der Verwaltungskontrolle
Extension du contrôle parlementaire

Siehe Seite 132 hiervor — Voir page 132 ci-devant

Fortsetzung — Suite

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes	30 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat — Au Conseil national

Beschluss des Ständerates betreffend Aenderung des Geschäftsreglementes des Ständerates

Arrêté du Conseil des Etats modifiant le règlement du Conseil des Etats

Präsident: Hier haben wir noch über Artikel 46, Absatz 1, Ziffer 6, abzustimmen; es geht dabei um die Frage, ob unsere frühere Zolltarifkommission in Zukunft — in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat — «Kommission für Aussenwirtschaft» oder, wie wir das vor einiger Zeit beschlossen hatten «Kommission für Aussenwirtschaft und Zolltarif» heissen solle.

Der Präsident der Kommission für Aussenwirtschaft und Zolltarif des Ständerates, Herr Kollege Guntern, hat beantragt, es beim bisherigen Namen bleiben zu lassen, während unser Vizepräsident, Herr Kollege Rohner, beantragte, zur Bezeichnung «Kommission für Aussenwirtschaft» überzugehen, in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen
Für den Antrag Guntern	13 Stimmen

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Reglementsentwurfes	31 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

9287. Auslandschweizer. Verfassungsartikel
Suisses à l'étranger. Article constitutionnel

Siehe Seite 55 hiervor — Voir page 55 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1966
Décision du Conseil national du 17 mars 1966

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	33 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

9370. Friedliche Verwendung der Atomenergie. Abkommen mit den USA
Utilisation pacifique de l'énergie atomique. Accord avec les Etats-Unis

Siehe Seite 53 hiervor — Voir page 53 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1966
Décision du Conseil national du 25 mars 1966

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	33 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

Schluss des amtlichen Bulletins der Frühjahrssession 1966

Fin du bulletin officiel de la session de printemps 1966

Für die Redaktion verantwortlich: *W. Bosshard* — Druck und Expedition der Verbandsdruckerei AG Bern

Meyer-Boller, Berichterstatter: Beim Ingress sind die nötigen Erweiterungen vorgenommen worden, nämlich der Hinweis auf den Bericht des Bundesrates vom 27. August 1965 und auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966. Wir beantragen Zustimmung.

M. **Wilhelm**, rapporteur: Le titre du projet a été complété avec l'approbation du Conseil fédéral et de votre commission.

Angenommen – Adopté

I.

Geschäftsverkehrsgesetz

Loi fédérale sur les rapports entre les conseils

Art. 40bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Meyer-Boller, Berichterstatter: Beim Artikel 40bis, Absatz 1, ist eine rein redaktionelle Änderung vorgenommen worden. Unser Rat hat seinerzeit die Formulierung «bei Ausübung ihres Amtes» angenommen; der Ständerat beschloss zu sagen «zur Ausübung ihres Amtes». Beides bedeutet das gleiche, nämlich die Auffassung, dass der Dokumentationsdienst unsern Parlamentariern nur zur Ausübung ihres Amtes und nicht zu privaten Zwecken zur Verfügung gestellt werden kann. Wir beantragen zuzustimmen.

Mit Alinea 2 hat der Ständerat beschlossen, Aufgabe und Organisation des Dokumentationsdienstes seien durch einen einfachen Bundesbeschluss zu regeln. Unsere Kommission stimmt zu. Sie hat allerdings Bedenken geäussert, dass es bis zum Inkrafttreten dieses einfachen Bundesbeschlusses noch verschiedener Anstrengungen bedürfe und damit sehr viel Zeit verloren gehen könnte. Sie beschloss daher, gemäss Artikel 62 – wir finden ihn auf Seite 9 der Fahne – eine Übergangslösung vorzuschlagen. Die gleiche Übergangslösung wird dann auch in bezug auf die Errichtung des ständigen Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen. Dieser Übergangsartikel 62 lautet: «Aufgabe und Organisation des Dokumentationsdienstes (Art. 40bis, Abs. 2) und des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 47quinquies, Abs. 2) werden bis zum Erlass eines einfachen Bundesbeschlusses durch ein Reglement der Büros der beiden Räte geordnet.» Damit ist Gewähr geboten, dass sofort nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung mit den Vorarbeiten für die Errichtung des Dokumentationsdienstes begonnen werden kann, die nötigen Erfahrungen gesammelt werden, um nachher diesen Bundesbeschluss vorzubereiten. Unter der Voraussetzung der Annahme des Übergangsartikels stimmt unsere Kommission der Änderung des Ständerates zu. Ich nehme an, der Herr Ratspräsident werde dann diesen Übergangsartikel nach der Beratung von Artikel 47quater zur Diskussion stellen.

Angenommen – Adopté

Art. 42bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Berger-Zürich, Akeret, Bächtold, Conzett, Diethelm, Gloor, Schmid Arthur, Widmer-Lenzburg, Wilhelm)

Festhalten.

Art. 42bis

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Berger-Zurich, Akeret, Bächtold, Conzett, Diethelm, Gloor, Schmid Arthur, Widmer-Lenzbourg, Wilhelm)

Maintenir.

Meyer-Boller, Berichterstatter der Mehrheit: Beim Artikel 42bis ergibt sich nun zur Frage der Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens durch den Bundesrat eine wichtige Differenz mit dem Ständerat. Er hat mit dem eindeutigen Stimmenverhältnis von 23:9 beschlossen, den Artikel 42bis ganz zu streichen. Der Bundesrat hat diesen Streichungsantrag schon bei der Beratung im Nationalrat gestellt. Sie haben jedoch damals mit 82:54 Stimmen beschlossen, Ihrer Kommission zuzustimmen und Bestimmungen über die Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens aufzunehmen. Unsere Geschäftsprüfungskommission hat nun in gründlicher Aussprache diese Frage nochmals geprüft und ist zu geteilten Auffassungen gelangt. Die Mehrheit, die allerdings nur mit dem Stichentscheid ihres Präsidenten zustandekam, schliesst sich der Auffassung des Ständerates an. Die Minderheit verlangt Aufrechterhaltung unseres seinerzeitigen Beschlusses.

Nachdem zur Frage der Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens in allen bisherigen Beratungen die verschiedensten Auffassungen zum Worte gelangten, erachte ich es heute nicht mehr als nötig, darüber nochmals zu referieren. Ich beschränke mich auf folgende Feststellungen:

Nach den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen und nach den Anträgen zur Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens, die nun auch im Ständerat erfolgten, war es zweifellos richtig, dass unser Rat seinerzeit einen Vorschlag in dieser Richtung aufgenommen hat. Dabei bestand bei vielen unserer Kollegen die Meinung, damit werde der zweite Rat veranlasst, seine Stellungnahme zu dieser Frage gründlich zu überlegen, so dass auch wir uns dann bei einem allfälligen negativen Entscheid des Ständerates, wie er tatsächlich gefällt wurde, im Zuge der Differenzbereinigung nochmals damit befassen könnten.

Die sehr gründliche Diskussion im Ständerat – neben unsern Vorschlägen sind auch andere eingereicht worden – hat insofern zu einer Klärung der Lage geführt, als die mehr realistischen Auffassungen zur Geltung gelangen konnten und eine ansehnliche Mehrheit des Ständerates für die Streichung dieses Artikels aufgebracht wurde.

Für diese Streichung, die ich Ihnen ebenfalls beantrage, sprechen insbesondere folgende Argumente:

Einmal wurde vom Ständerat deutlich festgestellt, dass die verfassungsmässige Grundlage zur Aufnahme von Bestimmungen über die Regelung des vorparlamentarischen Verfahrens in diesen Ergänzungen zum Geschäftsverkehrsgesetz sehr fragwürdig sei. Die vorbereitenden Stadien der

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DAS SEKRETARIAT DER GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSIONEN VOM 14. JUNI 1967

Botschaft: 28.11.1966, BBl 1966 II 735; **Ratsdebatten:** Erstberatung SR: AB 1967 S 11; Erstberatung NR: AB 1967 N 125; Differenzen SR: AB 1967 157; **Inkrafttreten:** 14.06.1967, AS 1967 1005.

Kurzbeschrieb

Das neu geschaffene ständige, d. h. vollamtliche Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen hat die Kanzleigeschäfte zu besorgen und den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stehen. Der Sekretär nimmt an den Sitzungen der Kommissionen und ihrer Sektionen mit beratender Stimme teil. Das Sekretariat ist dem Sekretariat der Bundesversammlung administrativ zugeteilt. Der Sekretär wird nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt. Er untersteht den beiden Kommissionspräsidenten. Das Hilfspersonal wird ihm vom Generalsekretär der Bundesversammlung nach Bedarf zur Verfügung gestellt.

Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

(Vom 14. Juni 1967)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung von Artikel 47quinquies, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 [1]),

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1966[2]),

beschliesst:

I. Aufgaben

Art. 1

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt.

Art. 2

Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;
2. er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor;
3. er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;
4. er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte;

[1]) AS **1962**, 773; **1966**, 1325.
[2]) BBl. 1966, II, 735.

5. er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommission aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse;
6. er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater, Abs. 5 und Art. 54, Abs. 3 des Gesetzes).

Art. 3

1 Soweit der Sekretär Aufträge der Kommissionen, der Kommissionspräsidenten und der Sektionen ausführt, verkehrt er, unter Kenntnisgabe an das zuständige Departement, direkt mit den Dienststellen.

2 Die Verwaltung gibt ihm auf Verlangen, soweit sie dazu auf Grund der bundesrätlichen Weisungen ermächtigt ist, die für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Akten heraus.

3 Wird die Herausgabe verweigert, so gelangt der Sekretär an die betreffende Geschäftsprüfungskommission. Das weitere Verfahren richtet sich nach Artikel 47quater des Gesetzes.

Art. 4

1 Die Protokolle einer Geschäftsprüfungskommission und ihrer Sektionen werden allen Mitgliedern dieser Kommission sowie dem Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates zugestellt.

2 Soweit die Protokolle Fragen der Verwaltungskontrolle betreffen, werden sie ferner dem Sekretariat der Finanzkommissionen sowie dem Vorsteher des Departementes, auf dessen Geschäftsführung sie sich beziehen, zugestellt.

3 Die Protokolle der Gesamtkommissionen über die Geschäftsführung des Bundesrates und Protokolle, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung behandelt sind, werden auch den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt.

Art. 5

Die von den Geschäftsprüfungskommissionen und ihren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

II. Organisation

Art. 6

1 Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt.

2 Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wird nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt.

[3] Das Hilfspersonal wird ihm vom Generalsekretär der Bundesversammlung nach Bedarf zur Verfügung gestellt.

[4] Im Falle der Verhinderung des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen sorgt der Generalsekretär, im Einvernehmen mit dem Präsidenten der betreffenden Geschäftsprüfungskommission und gegebenenfalls mit beiden Präsidenten, für die Stellvertretung.

III. Schlussbestimmung

Art. 7

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt sofort in Kraft.

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 14. Juni 1967.

Der Präsident: **Rohner**
Der Protokollführer: **F. Weber**

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 6. Juni 1967.

Der Präsident: **Schaller**
Der Protokollführer: **Ch. Oser**

Der Schweizerische Bundesrat beschliesst:

Vollzug des vorstehenden Bundesbeschlusses.

Bern, den 14. Juni 1967.

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates,
Der Bundeskanzler:
Ch. Oser

9191

Materialien

zum Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen vom 14. Juni 1967

Botschaft des Bundesrates und Ratsdebatten

9598

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

(Vom 28. November 1966)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

In ihrem Bericht vom 1. September 1964 verlangte die Arbeitsgemeinschaft der von den eidgenössischen Räten zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit eingesetzten Kommissionen, dass beim kommenden Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle auch ein ständiges Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen werde (BBl 1964, II, 340). Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte nahmen diese Anregung auf und schlugen in ihren Berichten über den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 13. April 1965 und 12. Februar 1966 eine entsprechende Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes vor (BBl 1965, I, 1214, Art. 47quater, Abs. 5; BBl 1966, I, 265, Art. 47quinquies). Die Räte einigten sich schliesslich auf folgenden neuen Artikel 47quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes (AS *1966*, 1325):

> [1] Die Geschäftsprüfungskommissionen verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat. Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten.
>
> [2] Aufgaben und Organisation werden in einem einfachen Bundesbeschluss geregelt.

Dabei hatte es die Meinung, dass der Bundesrat der Bundesversammlung sobald wie möglich einen Entwurf zu dem in Absatz 2 vorgesehenen Bundesbeschluss unterbreiten werde.

Wir haben die Ehre, Ihnen hiermit diesen Entwurf vorzulegen und ihn wie folgt zu erläutern:

1. Es war nicht unsere Aufgabe, einen Ausführungserlass zu den Artikeln 47ter und 47quater des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes vorzubereiten, die sich mit den Befugnissen und den Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen und ihrer Sektionen befassen. Soweit sich dem Geschäftsverkehrsgesetz keine Antwort entnehmen lässt, wird es in erster Linie Sache der Geschäftsprüfungs-

kommissionen selbst sein, Inhalt und Umfang ihrer Befugnisse festzulegen. Auch haben wir bewusst davon abgesehen, dem Sekretär in unserem Entwurf Kompetenzen einzuräumen, deren Ausübung gemäss Gesetz eines besondern Beschlusses der Gesamtkommissionen bedarf. Diesen bleibt es unbenommen, dem Sekretär im Einzelfall die notwendig oder zweckmässig scheinenden Aufträge zu erteilen. Überdies dürfte es kaum den Intentionen der Bundesversammlung entsprechen, die Befugnisse des Sekretärs allzusehr zu konkretisieren und zu institutionalisieren, bevor mit der neuen Institution praktische Erfahrungen gesammelt sind. Je nach der Entwicklung kann der Bundesbeschluss zu gegebener Zeit entsprechend geändert werden.

Das bedeutet freilich nicht, dass man es einstweilen bei einer Umschreibung der rein administrativen Aufgaben des Sekretariates und seines Sekretärs bewenden lassen solle. Unser Entwurf räumt dem Sekretär ausdrücklich das Recht ein, an den Sitzungen der Kommissionen und der Sektionen mit beratender Stimme teilzunehmen (Art. 3 Abs. 1), und hält fest, dass er befugt ist, im Auftrag der Kommissionen oder ihrer Präsidenten gewisse Abklärungen vorzunehmen (Art. 2 Ziff. 5). Damit gehen wir bewusst über das bisher Übliche hinaus.

2. Seit der Gründung des Bundesstaates ist die Führung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung von Verfassungs wegen (Art. 105 BV) der Bundeskanzlei zugewiesen. Innerhalb der Bundeskanzlei werden die Geschäfte vom Sekretariat der Bundesversammlung besorgt, das unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung steht (Art. 40 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes).

Den Anwendungsbereich dieser Verfassungsbestimmung auf die Geschäfte der Bundesversammlung als Behörde zu beschränken, die Sekretariatsarbeiten der parlamentarischen Ausschüsse also davon auszunehmen, wäre nicht sachgemäss und entspräche wohl auch nicht dem wahren Sinn der Verfassung. Freilich ist die Praxis teilweise andere Wege gegangen, indem beispielsweise das Sekretariat der Finanzkommissionen administrativ der Finanzkontrolle angegliedert wurde. Wir geben indessen einer verfassungsrechtlich einwandfreien Lösung den Vorzug und schlagen vor, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen dienstrechtlich und organisatorisch in das Sekretariat der Bundesversammlung einzuordnen (Art. 6 Abs. 1). Die funktionelle Unterstellung des Sekretärs unter die beiden Kommissionspräsidenten (Art. 47^{quinquies} Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes) bleibt davon unberührt.

Auch sachlich liegt diese Lösung am nächsten, zumal es nach unserem Entwurf der Generalsekretär der Bundesversammlung sein soll, der dem Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nach Bedarf Hilfspersonal zur Verfügung stellt (Art. 6 Abs. 3) und für die Stellvertretung sorgt (Art. 6 Abs. 4). Auf diese Weise wäre es möglich, ausser der neu zu besetzenden Stelle eines vollamtlichen Sekretärs auf die Einstellung von weiterem ständigem Personal zu verzichten.

3. Die übrigen Bestimmungen des Entwurfes geben uns zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Während Artikel 1 die Aufgaben des Sekretariates im allgemeinen umschreibt, zählt Artikel 2 die wichtigeren Obliegenheiten des Sekretärs auf. Zu

ihnen gehören die Besorgung der Kanzleigeschäfte, wie Protokollführung, Korrespondenz, Registratur, Rechnungsführung (Ziff. 3), die Vorbereitung der Kontrolltätigkeit (Ziff. 2, 4 und 5) sowie die Durchführung von Erhebungen im Auftrag der beiden Kommissionen und ihrer Präsidenten (Ziff. 5). Nichts steht entgegen, weitere Einzelheiten in einem Pflichtenheft zu regeln. Was im übrigen Ziffer 3 anbelangt, gestattet deren Wortlaut dem Sekretär, die dort genannten Obliegenheiten an seine Mitarbeiter zu delegieren, wogegen die übrigen Aufgaben von ihm persönlich erfüllt werden sollten.

Artikel 3 bestimmt, nach welchen Grundsätzen die in Artikel 2 erwähnten Aufgaben zu erfüllen sind. Er ist somit auf alle Bestimmungen des Artikels 2 anwendbar. Dass der Sekretär, soweit er Aufträge auszuführen hat, mit den Dienststellen soll direkt verkehren können, um die ihm zugedachte Aufgabe zweckmässig und rationell zu erfüllen, liegt auf der Hand. Artikel 3 Absatz 2 räumt ihm diese Befugnis ausdrücklich ein, schreibt ihm aber anderseits vor, das zuständige Departement jeweils zu unterrichten. Soweit dabei die Herausgabe von Akten der Bundesverwaltung erforderlich wird, beabsichtigen wir, sie in einem Dienstschreiben generell zu regeln (Abs. 3). Das schliesst nicht aus, dass die Aktenherausgabe einmal Bedenken erweckt und deshalb verweigert wird. In einem solchen Fall gelangt der Sekretär an die betreffende Geschäftsprüfungskommission (Abs. 4), wobei das in Artikel 47quater Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgesehene Verfahren Platz greift, d. h. die Kommission entscheidet nach Anhören des Bundesrates. Stehen der Aktenherausgabe die in Artikel 47quater Absatz 2 umschriebenen Interessen entgegen, so kann der Bundesrat an deren Stelle einen besondern Bericht erstatten.

Artikel 4 bestimmt, wem die Protokolle der Geschäftsprüfungskommissionen und ihrer Sektionen zuzustellen sind. Betreffen sie Fragen der Verwaltungskontrolle, so sind auch die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation daran interessiert, desgleichen der Vorsteher des Departementes, dessen Geschäftsführung behandelt wurde (Abs. 2). Gegebenenfalls soll sich dieser gegenüber den Feststellungen der Geschäftsprüfungskommissionen und ihrer Sektionen rechtfertigen oder den Anregungen Rechnung tragen können. Dass Protokolle über die Geschäftsführung des Bundesrates und solche, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung behandelt sind, auch dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden müssen, versteht sich von selbst (Abs. 3).

Artikel 5 bedarf keiner Erläuterung.

Die funktionelle Unterstellung des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen unter die beiden Kommissionspräsidenten regelt bereits das Gesetz (Art. 47quinquies Abs. 1), so dass sich eine Wiederholung im vorliegenden Erlass erübrigt. Über die administrative und organisatorische Einordnung des Sekretariates in das Sekretariat der Bundesversammlung (Art. 6 Abs. 1) haben wir uns schon geäussert. Diese Eingliederung hat zur Folge, dass der Sekretär und seine Mitarbeiter dienstrechtlich dem ordentlichen Beamtenrecht unterstehen. Die Wahl des Sekretärs soll durch den Bundesrat erfolgen, der indes vorgängig die Geschäftsprüfungskommissionen anhören wird (Abs. 2).

Der vorliegende Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 47quinquies des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes, zu dessen Verfassungsmässigkeit die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht vom 13. April 1965 über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (BBl 1965, I, 1210) Stellung genommen hat.

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen, auf unsern Entwurf einzutreten und ihn zum Beschluss zu erheben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 28. November 1966.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schaffner

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung von Artikel 47quinquies Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 [1]),

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1966,

beschliesst:

I. Aufgaben

Art. 1

[1] Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt.

Art. 2

[1] Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;
2. er bereitet eine gleichmässige Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor und überweist andern Kommissionen die für sie bestimmten Geschäfte;
3. er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;
4. er entwirft die Inspektionsprogramme sowie die Programme der Inspektionsreisen und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung des Geschäftsberichtes;

[1]) AS **1962**, 773; **1966**, 1325.

5. er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommission aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse.

Art. 3

[1] Der Sekretär nimmt an den Sitzungen der Kommissionen und ihrer Sektionen mit beratender Stimme teil.

[2] Soweit er Aufträge der Kommissionen, der Kommissionspräsidenten und der Sektionen ausführt, verkehrt er, unter Kenntnisgabe an das zuständige Departement, direkt mit den Dienststellen.

[3] Die Verwaltung gibt ihm auf Verlangen, soweit sie dazu auf Grund der bundesrätlichen Weisungen ermächtigt ist, die für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Akten heraus.

[4] Wird die Herausgabe verweigert, so gelangt der Sekretär an die betreffende Geschäftsprüfungskommission. Das weitere Verfahren richtet sich nach Artikel 47quater des Gesetzes.

Art. 4

[1] Die Protokolle einer Geschäftsprüfungskommission und ihrer Sektionen werden allen Mitgliedern dieser Kommission sowie dem Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates zugestellt.

[2] Soweit sie Fragen der Verwaltungskontrolle betreffen, werden sie ferner dem Sekretariat der Finanzkommissionen sowie dem Vorsteher des Departementes, auf dessen Geschäftsführung sie sich beziehen, zugestellt.

[3] Die Protokolle der Gesamtkommissionen über die Geschäftsführung des Bundesrates und Protokolle, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung behandelt sind, werden auch dem Bundesrat zugestellt.

Art. 5

Die von den Geschäftsprüfungskommissionen und ihren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

II. Organisation

Art. 6

[1] Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt.

[2] Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wird nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt.

[3] Das Hilfspersonal wird ihm vom Generalsekretär der Bundesversammlung nach Bedarf zur Verfügung gestellt.

[4] Im Falle der Verhinderung des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen sorgt der Generalsekretär, im Einvernehmen mit dem Präsidenten der betreffenden Geschäftsprüfungskommission und gegebenenfalls mit beiden Präsidenten, für die Stellvertretung.

III. Schlussbestimmung

Art. 7

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt am in Kraft.

9191

solche Möglichkeiten durchaus gegeben sind. Das war der Hinweis, den wir schon in der Kommission gegeben haben. Da der Nationalrat besonders Gewicht darauf legte, dass der Bund sich an derartigen Ausbildungsmöglichkeiten und Ausbildungszentren interessieren müsste, formulierte er diese Gesetzesbestimmung. Ich überlasse es Ihnen, ob Sie diesen Absatz wieder streichen wollen. Meines Erachtens wird mit diesem Absatz 5 nichts Neues eingeführt; es ist einfach eine Deklaration, dass der Bund sich um die Ausbildung der Beamten für die Autobahnpolizei interessieren müsse. Dabei spielt wahrscheinlich der Hintergedanke mit, dass er sich auch in finanzieller Beziehung mehr um die Ausbildung der kantonalen Autobahnpolizei-Korps kümmern solle.

M. **Barrelet:** Je désire vous donner une information toute récente, à savoir que les organes de l'Institut suisse de police ont décidé de créer à Neuchâtel une école suisse de police, destinée à former des policiers de tous grades et chargés de n'importe quelle tâche.

J'estime par conséquent que l'alinéa 5 est inutile et je me rallie à la proposition de le biffer, proposition faite par notre collègue, M. Guisan.

Guntern: Diese Frage hat auch die Kommission beschäftigt, die schliesslich mit 3:2 Stimmen der Fassung des Nationalrates zugestimmt hat. Aber neben der Begründung, die hier gegeben wurde und die wir in der Kommission vertraten, müssen wir doch darauf hinweisen, dass noch andere Gründe dagegen sprechen, diesen Absatz 5 aufzunehmen. Es stimmt schon, wenn man heute sagt, der Bund sei direkt daran interessiert. Aber die Organisation zur Ausbildung der Autobahnpolizei soll noch untermauert werden. Daher haben wir in der Kommission, die wir mit der Ziffer 5 nicht einverstanden sind, nicht einsehen wollen, warum man die Organisation solcher Kurse dem Bund übertragen sollte, nachdem die Kantone sie bereits durchführen. Auf der andern Seite darf man nicht ausser Acht lassen, dass diese Ziffer 5 nicht so harmlos ist wie sie aussieht. Man hat das Gefühl, damit solle erreicht werden, dass der Bund früher oder später zu finanziellen Beiträgen verpflichtet werde. Aus diesem Grunde sehe ich nicht recht ein, warum der Bund hier eingreifen und sich mit der Sache befassen soll, nachdem doch schon eine solche Ausbildungsmöglichkeit besteht. Eine Minderheit der Kommission vertrat eine andere Auffassung; ich habe darauf verzichtet, den Antrag auf Streichung wieder aufzunehmen. Nachdem nun aber dieser Antrag hier wieder gestellt wird, werden Sie begreifen, dass ich ihn unterstützen muss.

Präsident: Es liegen zwei Anträge vor, nämlich der Antrag der Kommissionsmehrheit auf Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates und der Antrag von Herrn Guisan auf Streichung des Absatzes 5.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	3 Stimmen
Für den Antrag Guisan	31 Stimmen

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	22 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

9598. Geschäftsprüfungskommissionen. Bundesbeschluss über das Sekretariat

Commissions de gestion. Arrêté concernant le secrétariat

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. November 1966 (BBl II, 735)

Message et projet d'arrêté du 28 novembre 1966 (FF II, 750)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Dietschi, Berichterstatter: In der Aussprache über den Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle ist die Schaffung eines ständigen Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen, wie dies von der Arbeitsgemeinschaft zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit gefordert worden ist, eingehend diskutiert und die Bedürfnisfrage bejaht worden. Entsprechend ist das Geschäftsverkehrsgesetz geändert und folgender neuer Artikel 47quinquies beschlossen worden: «Die Geschäftsprüfungskommissionen verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat. Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten. Aufgaben und Organisation werden in einem einfachen Bundesbeschluss geregelt.»

Der Bundesrat hat nun den Entwurf zu diesem Bundesbeschluss vorgelegt. Darin werden die rein administrativen Aufgaben des Sekretariates und seines Sekretärs umschrieben. Darüber hinaus wird dem Sekretär ausdrücklich das Recht eingeräumt, an den Sitzungen der Kommissionen und der Sektionen mit beratender Stimme teilzunehmen, und auch festgehalten, dass er befugt ist, im Auftrag der Kommissionen oder ihrer Präsidenten gewisse Abklärungen vorzunehmen. Dagegen kann nichts eingewendet werden. Es werden ja mit der neuen Institution praktische Erfahrungen gesammelt werden müssen, und je nach der Entwicklung wird es Sache der Geschäftsprüfungskommissionen sein, Aenderungen des Bundesbeschlusses zu gegebener Zeit in Vorschlag zu bringen.

Der Bundesrat hat sich dafür entschieden, den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zu unterstellen. Da möchte ich daran erinnern, dass in der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bei den Beratungen über den Ausbau der Verwaltungskontrolle

die Frage lanciert worden ist, ob der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nicht bei der Zentralstelle für Organisationsfragen beheimatet werden sollte. Zugunsten der Lösung, den Sekretär der Zentralstelle für Organisationsfragen zuzuteilen, sind folgende Argumente ins Feld geführt worden:

1. Eine ähnliche Regelung der Stellung des Sekretärs der Finanzkommissionen, das heisst die administrative Zuteilung zur Finanzkontrolle, hat sich bewährt. Die Kommission für die Abklärung der Mirage-Angelegenheit hat sogar selber empfohlen, die Geschäftsprüfungskommissionen in ähnlicher Weise zu organisieren wie die Finanzkommissionen. Sie schreibt wörtlich: «Die Organisation der Finanzkommissionen, wie sie das Geschäftsverkehrsgesetz festlegt, hat sich im allgemeinen bewährt. Es empfiehlt sich, die Geschäftsprüfungskommissionen in ähnlicher Weise zu organisieren.» (Vergl. Bericht Seite 67)

2. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation erhalten dank der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle alle Unterlagen für ihre Tätigkeit. Damit wird ein Auge für das Parlament in der Verwaltung geöffnet.

3. Man kommt mit einem einzigen, relativ kleinen Kontrollapparat aus, der gleichzeitig dem Bundesrat und dem Parlament dient. Die Kontrollarbeit muss nur einmal gemacht werden und dient damit gleichzeitig der Aufsicht und der Oberaufsicht. Dem Parlament entgeht keine der Feststellungen, die sich aus der Kontrolltätigkeit im Rahmen der Aufsicht ergeben.

4. Für das Sekretariat der Finanzkommissionen steht damit auch ein ganzes Reservoir von Hilfskräften, aber nötigenfalls auch von Stellvertretern für den Sekretär zur Verfügung.

Nun muss aber bei genauerer Prüfung zugegeben werden, dass der Vergleich zwischen Zentralstelle für Organisationsfragen und Finanzkontrolle doch in mancher Hinsicht nicht stichhaltig ist. Ich möchte auf folgende Unterschiede hinweisen:

1. So wie die Zentralstelle heute konzipiert ist, ist sie nicht annähernd das Kontrollorgan für die Geschäftsprüfung, wie dies die Finanzkontrolle für das Finanzgebaren der Bundesverwaltung ist. Sie prüft nämlich von der ganzen Geschäftsführung der Bundesverwaltung nur die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und der Arbeitsweise sowie die Möglichkeit einer sparsamen Gestaltung. Neben ihr hat es andere Organe im Dienste der Aufsicht über die Geschäftsführung. Zu erwähnen sind vor allem das Personalamt, die Justizabteilung sowie die Bundeskanzlei und ihre Drucksachen- und Materialzentrale. Dazu die Kontrollorgane der Departemente.

2. Selbst wenn man den Tätigkeitsbereich der Zentralstelle erweitern würde, so könnte man ihr lediglich zusätzlich die Aufgabe übertragen, zu kontrollieren, ob alle Dienststellen der Aufsicht wirksam eingesetzt werden, überall zum Worte kommen und sich durchzusetzen vermögen, was ungefähr der Kontrolle entsprechen würde, die unsere Geschäftsprüfungskommission bisher ausgeübt hat.

3. Der Begriff der Prüfung der Geschäftsführung ist aber durch das Geschäftsverkehrsgesetz erweitert worden. Die Zentralstelle für Organisationsfragen wäre mangels Sachkenntnis heute nicht in der Lage, zu prüfen, ob und wie die Beschlüsse der Bundesversammlung durch die Verwaltung vollzogen werden. Zudem müsste innerhalb der Aufsichtsorgane eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen, wenn zum Beispiel die Begutachtungen der Justizabteilung durch eine andere Instanz der Aufsicht in Zweifel gezogen werden könnten. Es erscheint deshalb wohl zweckmässiger, wenn die Geschäftsprüfungskommissionen bzw. ihr Sekretariat direkt mit den verschiedenen Organen der Aufsicht in Kontakt treten.

4. Die Zuteilung des Sekretärs zur Zentralstelle für Organisationsfragen wird aber speziell auch in rechtlicher Beziehung beanstandet. Artikel 105 der Bundesverfassung bestimmt, dass die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat von einer Bundeskanzlei besorgt werden.

Für die Lösung des Bundesrates, den Sekretär dem Sekretariat der Bundesversammlung zu unterstellen, sprechen folgende Gründe:

1. Es ist die natürlichste der möglichen Lösungen. Beim Sekretariat der Bundesversammlung handelt es sich heute faktisch um ein Organ des Parlaments. Auch das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist für das Parlament bzw. für parlamentarische Kommissionen tätig.

2. Das Sekretariat der Bundesversammlung steht in ständigem Kontakt mit allen parlamentarischen Kommissionen. Es ist also die Stelle, an die man sich automatisch in erster Linie zu wenden pflegt.

3. Der Generalsekretär hat jahrelang als Sekretär der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission mit Erfolg gewirkt. Er kennt daher die Bedürfnisse dieser Kommissionen am besten und kann auch am besten beurteilen, wie den Geschäftsprüfungskommissionen geholfen werden kann.

4. Der Generalsekretär nimmt in Aussicht, im allgemeinen den Chef des Dokumentationsdienstes als Stellvertreter des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen einzusetzen. Auch die Umkehr der Stellvertretung ist denkbar. Ein weiterer Grund, die Beheimatung beim Sekretariat der Bundesversammlung als rationell erscheinen zu lassen.

Unsere Geschäftsprüfungskommission konnte sich den Vorteilen, die für die Lösung des Bundesrates sprechen, nicht entziehen. Sie ist mit der Unterstellung des Sekretärs unter das Sekretariat der Bundesversammlung einverstanden. Immerhin erscheint es mir doch richtig, auch einen möglichen Nachteil aufzuzeigen. Je mehr dem Sekretariat der Bundesversammlung weitere Dienste angegliedert werden — wie z. B. das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Dokumentationsdienst —, desto mehr nähern wir uns der Schaffung einer eigenen Parlamentsverwaltung. Auf alle Fälle wird ein Schritt in dieser Richtung getan. Gerade in der ständerätlichen Kommission sind aber bei der Behandlung des Mirage-Berichtes und bei den Beratungen über das Problem der Verwaltungskontrolle nachdrücklich Bedenken in dieser Beziehung angemeldet worden und ablehnende Stimmen zum Ausdruck gekommen. Allerdings kann gesagt werden, dass die Verwirklichung des Postulates auf Schaffung einer Parlamentsverwaltung nicht ohne Verfassungsänderung möglich ist. Die Gegner der Parlamentsverwaltung werden im Zeitpunkt der Verfassungsrevision noch die Möglichkeit haben, sich für ihre Auf-

fassung zu wehren. Bei den heutigen Voraussetzungen erscheint die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung die natürlichste und am wenigsten anfechtbare zu sein. Unsere Kommission tritt daher für sie ein. Das neu zu schaffende Amt wird, je nach der Persönlichkeit des hauptamtlichen Sekretärs, eine sehr grosse Bedeutung für die Verwaltungskontrolle erhalten können. Es ist zu hoffen, dass eine glückliche Wahl getroffen wird. Ich beantrage Ihnen, auf den Bundesbeschluss einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article premier

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;
2. er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor;
3. er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;
4. er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte.

Art. 2

Proposition de la commission

Le secrétaire a en particulier pour tâches:

1. d'assister les présidents des deux commissions dans l'expédition des affaires présidentielles;
2. de préparer la répartition des affaires entre les deux commissions et leurs sections;
3. d'assurer la tenue du procès-verbal dans les deux commissions et les sections, ainsi que l'expédition de leurs affaires de chancellerie;
4. d'établir le projet des programmes d'inspection et de préparer l'examen des rapports de gestion;
5. de faire des recherches, sur ordre des commissions ou de leurs présidents, de rédiger les propositions que les sections font à la commission plénière et d'assurer l'exécution des décisions de cette dernière.

Dietschi, Berichterstatter: Zu Artikel 2 möchten wir Ihnen zwei Aenderungen mehr redaktioneller Natur beantragen:

In Absatz 2 schlagen wir vor, bei «eine gleichmässige Verteilung» das Wort «gleichmässig» zu streichen. Es scheint uns auch eine Selbstverständlichkeit zu sein, dass der Sekretär den andern Kommissionen die für sie bestimmten Geschäfte überweist, weshalb wir auch diesen Hinweis fallenlassen möchten. Deshalb die Komprimierung auf einen kurzen knappen Satz.

Dasselbe gilt für Absatz 4, wo wir, weil selbstverständlich, eine kürzere Fassung vorschlagen.

Angenommen — Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Sekretär nimmt an den Sitzungen der Kommissionen und ihrer Sektionen teil.

Abs. 2, 3 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1

Le secrétaire participe aux séances des commissions et de leurs sections.

Al. 2, 3 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Dietschi, Berichterstatter: Es scheint uns nicht notwendig zu sein, zu sagen, dass der Sekretär beratende Stimme hat. Wir beantragen, diese Bemerkung zu streichen.

Bundesrat **von Moos:** Ich möchte Ihnen in diesem Falle lediglich zu bedenken geben, ob dann Absatz 1 des Artikels 3 überhaupt noch einen Sinn habe, wenn Sie den zweiten Teil streichen; denn dass der Sekretär an den Sitzungen teilnehmen soll, dürfte ebenfalls selbstverständlich sein. Nachdem Sie in Ihrem begrüssenswerten Bestreben, Selbstverständlichkeiten auszumerzen, das streichen wollen, möchte ich die Frage aufwerfen — ohne meinerseits einen Antrag zu stellen —, ob Sie den Rest des Absatzes 1 nicht auch streichen könnten.

Dietschi, Berichterstatter: Ich kann mich mit dieser Aenderung einverstanden erklären. Es ist auch selbstverständlich, dass der Sekretär beratende Stimme hat. Ich habe mit der Kommission nicht mehr Fühlung nehmen können, bin aber persönlich einverstanden.

Es stellt sich noch die Frage, ob der Uebergang zu Absatz 2 geändert werden muss. Das können wir aber auch dem Nationalrat überlassen.

Bächtold: Der Uebergang zu Absatz 2 könnte so gefunden werden, dass wir beginnen: «Soweit der Sekretär Aufträge der Kommissionen . . .».

Ich möchte Ihnen also beantragen, Absatz 1 fallen zu lassen und Absatz 2 nach meinem Vorschlag zu beginnen.

Präsident: Ich würde Ihnen ebenfalls vorschlagen, Absatz 1 fallen zu lassen und Absatz 2 zu beginnen: «Soweit der Sekretär Aufträge der Kommission . . .».

Wird dieser Auffassung aus dem Rate opponiert? — Es ist nicht der Fall. Sie haben zugestimmt.

Angenommen — Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 2

Soweit die Protokolle Fragen der Verwaltungskontrolle betreffen, werden sie ferner dem Sekretariat der Finanzkommissionen sowie dem Vorsteher des Departementes, auf dessen Geschäftsführung sie sich beziehen, zugestellt.

Abs. 3

Die Protokolle der Gesamtkommissionen über die Geschäftsführung des Bundesrates und Protokolle, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung behandelt sind, werden auch den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 2

Si les procès-verbaux portent sur des questions relatives au contrôle de l'administration, ils sont aussi remis au secrétariat des commissions des finances, de même qu'au chef du département à la gestion duquel ils se rapportent.

Al. 3

Les procès-verbaux des commissions plénières concernant l'examen de la gestion du Conseil fédéral et ceux qui se rapportent à des questions d'une importance particulière sont aussi remis membres du Conseil fédéral.

Dietschi, Berichterstatter: Lediglich zur Präzisierung schlägt die Kommission in Absatz 2 vor zu sagen: «Soweit die Protokolle . . .» anstelle von «Soweit sie . . .».

In Absatz 3 beantragen wir zu sagen anstelle von «werden auch dem Bundesrat . . .» «werden auch den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt . . .».

Angenommen — Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 2

Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wird vom Bundesrat gewählt.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1, 3 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 2

Le Conseil fédéral nomme le secrétaire des commissions de gestion.

Dietschi, Berichterstatter: In Absatz 2 beantragen wir Ihnen zu streichen: «Nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen.» Wir haben die Auffassung, dass, wenn der Bundesrat den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wählt, selbstverständlich vorher die Kommissionspräsidenten konsultiert werden.

Angenommen — Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

Proposition de la commission

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 31 Stimmen (Einstimmigkeit)

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. Januar 1967 (BBl I, 194)

Message et projet d'arrêté du 17 janvier 1967 (FF I, 193)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Dietschi, Berichterstatter: Im Rahmen der durch die Mirage-Affäre ausgelösten Bestrebungen der eidgenössischen Räte, die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch das Parlament zu verbessern, bildete eines der Hauptanliegen die Verbesserung seiner eigenen Entscheidungsmöglichkeiten und -fähigkeiten. Ich darf an den Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit erinnern. Darin wird folgendes ausgeführt: «Namentlich als Folge der ständigen Vermehrung der Staatsaufgaben, der stürmischen technischen Entwicklung, der Komplizierung

NATIONALRAT – CONSEIL NATIONAL

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Sommersession **1967** Session d'été
16. Tagung der 37. Amtsdauer 16e session de la 37e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich Fr. 15.—, die Postgebühr eingerechnet, im übrigen Postvereinsgebiet Fr. 20.—. Bezug ausschliesslich durch die Expedition der Verbandsdruckerei AG Bern.

Abonnements: Un an, Suisse, 15 fr., port compris, Union postale, 20 fr. On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie Fédérative SA Berne qui est chargée de l'expédition.

Vormittagssitzung vom 6. Juni 1967
Séance du 6 juin 1967, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Schaller*

9598. Geschäftsprüfungskommissionen. Bundesbeschluss über das Sekretariat
Commissions de gestion. Arrêté concernant le secrétariat

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. November 1966 (BBl II, 735)
Message et projet d'arrêté du 28 novembre 1966 (FF II, 750)

Beschluss des Ständerates vom 28. Februar 1967
Décision du Conseil des Etats du 28 février 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Schmid Arthur, Berichterstatter: Ich möchte Ihnen gleich zu Beginn beantragen, die Verhandlungen über dieses und dieses Geschäft ins Stenographische Bulletin aufzunehmen, weil auch der Ständerat einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Schmid Arthur 65 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Schmid Arthur, Berichterstatter: Bei dem im Anschluss an die Mirage-Angelegenheit vorgenommenen Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle wurde die Schaffung eines ständigen Sekretariates der beiden Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates beschlossen. Im Geschäftsverkehrsgesetz wurde lediglich der Grundsatz festgehalten; die Organisation und die Aufgaben dieses Sekretariates wurden in einen einfachen Bundesbeschluss verwiesen. Mit diesem Bundesbeschluss haben wir uns nun zu befassen. Im bundesrätlichen Entwurf werden die rein administrativen Aufgaben des Sekretariates und des Sekretärs näher umschrieben. Darüber hinaus wird dem Sekretär ausdrücklich das Recht eingeräumt, an den Sitzungen der Kommissionen und der Sektionen mit beratender Stimme teilzunehmen, und es wird auch festgehalten, dass er befugt ist, im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten gewisse Abklärungen vorzunehmen.

Es wird Aufgabe der beiden Geschäftsprüfungskommissionen sein, im Verlaufe einer gewissen Startphase Erfahrungen zu sammeln, um allenfalls später mit einer Abänderung des Bundesbeschlusses dem Sekretariat noch weitere Aufgaben zuzuweisen.

Es bleibt den Kommissionen ja ohnehin unbenommen, dem Sekretär im Einzelfalle die notwendig oder zweckmässig scheinenden Aufträge zu erteilen.

Bezüglich der administrativen Unterstellung des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen hat sich der Bundesrat dafür entschieden, die Zuteilung zum Sekretariat der Bundesversammlung vorzuschlagen. In der ständerätlichen Kommission wurde darüber diskutiert, ob nicht die Unterstellung unter die Zentralstelle für Organisationsfragen vorzuziehen sei. Sie, und mit ihr der Ständerat, haben sich dann aber für die Lösung des Bundesrates entschieden. In unserer Geschäftsprüfungskommission warf diese Frage keine Wellen.

Für die Lösung, den Sekretär dem Sekretariat der Bundesversammlung zu unterstellen, sprechen mehrere Gründe. Es ist die natürlichste der möglichen Lösungen, da es sich ja auch beim Sekretariat der Bundesversammlung faktisch um ein Organ des Parlamentes handelt. Das Sekretariat der Bundesversammlung steht zudem in ständigem Kontakt mit allen übrigen parlamentarischen Kommissionen und erfüllt so ohnehin eine koordinierende Funktion. Der Herr Generalsekretär hat ausserdem jahrelang als Sekretär der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission mit Erfolg gewirkt und kennt daher die Bedürfnisse der Geschäftsprüfungskommission aus eigener Erfahrung wohl am besten und kann daher auch am zuverlässigsten beurteilen, wie den Geschäftsprüfungskommissionen geholfen werden kann. Schliesslich ist auch die Verbindung zum Dokumentationsdienst, der seinerseits dem Sekretariat der Bundesversammlung unterstellt werden soll, von einiger Bedeutung.

Die Geschäftsprüfungskommission schlägt Ihnen lediglich zwei Änderungen gegenüber dem vom Ständerat beschlossenen Text vor. Ich gestatte mir, diese beiden Punkte gleich hier, beim Eintretensvotum anzubringen, damit ich dann nachher in der Detailberatung auf Wortmeldungen verzichten kann.

Zunächst hat sie bei der Umschreibung der Aufgaben des Sekretärs in Artikel 2 eine Ziffer 6 beigefügt, wonach er dafür besorgt sein soll, dass Feststellungen, die in den Aufgabenkreis einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden. Es wurde schon bei den Beratungen über den Ausbau der Verwaltungskontrolle darauf hingewiesen, jede Kommission müsse es sich zur Pflicht machen, festgestellte Tatbestände, die in den Aufgabenkreis einer andern Kommission gehören, dieser mitzuteilen. An diese Koordinationspflicht muss bereits bei der Vorbereitung der Geschäfte gedacht werden, so dass es uns sinnvoll erscheint, sie ins Pflichtenheft des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen aufzunehmen.

Sodann pflichtete die Geschäftsprüfungskommission dem Vorschlag des Bundesrates in Artikel 6, Absatz 2, bei, wonach die Wahl des Sekretärs durch den Bundesrat nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen erfolgen soll. Es scheint uns wichtig zu sein, dass das Einvernehmen der Geschäftsprüfungskommissionen mit dem Bundesrat in dieser personellen Frage auch im Beschlussestext zum Ausdruck kommt.

Ich beantrage Ihnen im Namen der einstimmigen Geschäftsprüfungskommission, auf den Entwurf einzutreten und ihn in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung anzunehmen.

M. **Wilhelm,** rapporteur: L'an dernier, dans le cadre de l'extension du contrôle parlementaire, nos deux Chambres ont adopté un article 47*quinquies* de la loi sur les rapports entre les conseils prévoyant qu'un arrêté simple réglerait les tâches et l'organisation du secrétariat permanent des commissions de gestion.

Cet arrêté a été adopté à l'unanimité lors de sa session de février par le Conseil des Etats et c'est à notre tour d'en traiter. Dans son rapport à la chambre haute, le conseiller aux Etats Dietschi s'est longuement demandé si le secrétariat et le secrétaire des commissions de gestion ne devraient pas être subordonnés à la centrale pour les questions d'organisation. Heureusement, sa conclusion fut entièrement négative à l'instar de celle du Conseil fédéral et cela tant pour des raisons objectives que juridiques. Votre commission, pour sa part, a été tellement convaincue de la logique et de la pertinence de la solution prévue par le Conseil fédéral qu'elle n'a même pas eu à s'occuper de ce point. En effet, il est absolument normal, rationnel et opportun de rattacher administrativement le secrétariat des commissions de gestion au secrétariat de l'Assemblée fédérale.

Tous ceux ici, qui font partie ou ont fait partie de la commission de gestion savent à quel point il est heureux et souhaitable d'adopter une telle solution «naturelle». Imagine-t-on par exemple ce que serait devenue l'activité de notre commission de gestion si celle-ci n'avait eu depuis plusieurs années un lien organique, personnel, confiant et étroit avec le secrétaire général de l'Assemblée fédérale et si son secrétariat avait été rattaché à quelque lointaine instance, dénuée d'un contact indispensable et constant avec les parlementaires membres de la commission de gestion? Répondre à cette question suffit à confirmer que l'attribution du secrétariat des commissions de gestion au secrétariat de l'Assemblée fédérale est la meilleure solution et qu'elle ne présente que des avantages.

D'aucuns certes ont craint que cette solution ne soit un pas vers la création d'une véritable administration du parlement fédéral, ce qui est loin d'être le cas comme vous le savez. Or, de toute manière, il n'y a nullement péril en la demeure puisque ce sera le Conseil fédéral, après avoir entendu les deux commissions de gestion ainsi que nous vous le proposerons à l'article 6, alinéa 2, de cet arrêté, qui nommera le secrétaire des commissions de gestion. Personnellement d'ailleurs, cette solution ne nous satisfait ni juridiquement, ni politiquement, mais les choses étant ce qu'elles sont en l'espèce, c'est-à-dire butant contre une impossibilité constitutionnelle, il convient de souhaiter que le Conseil fédéral, toutes oreilles ouvertes, écoute largement les deux commissions avant de nommer le secrétaire des commissions de gestion. Ce choix est très important certes, car c'est de la qualité humaine et professionnelle de ce secrétaire que dépendra dans une mesure sensible cette efficacité accrue des commissions de gestion et du contrôle parlementaire que notre conseil réclame depuis longtemps et depuis l'affaire du Mirage en particulier.

Qu'il y ait aussi en la matière un problème de qualité important et parfois même aigu dans le choix des parlementaires eux-mêmes et de leur indépendance d'esprit spécialement, c'est l'évidence, mais chacun de nous sait aussi que cela concerne exclusivement un certain peuple suisse à l'occasion d'un certain dimanche d'octobre prochain!

Dans cette perspective d'efficacité accrue, votre commission a fait unanimement sienne une proposition de notre ancien président de la commission de gestion, M. Rainer Weibel. Par souci d'efficacité renforcée, celui-ci a proposé d'ajouter à l'article 2 de l'arrêté un sixième alinéa consacré au cahier des charges du secrétaire des commissions de gestion prévoyant un devoir de coordination, non seulement au sein des commissions de gestion bien sûr, mais aussi et surtout entre celles-ci et les autres commissions permanentes.

Enfin, votre commission n'a vu aucun inconvénient, bien au contraire, à ce que le présent arrêté entre immédiatement en vigueur, conformément à la proposition du Conseil des Etats et c'est à l'unanimité qu'elle a ratifié l'ensemble de l'arrêté.

Ajoutons encore que cette création d'un secrétariat des commissions de gestion allégera de manière opportune le secrétariat des Chambres fédérales, lequel a vu ses tâches croître sensiblement ces dernières années au gré de l'inflation législative et de la complexité de nos sessions, séances et objets traités.

En conclusion, je vous invite à voter cet arrêté.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Ingress, Ziffern 1–5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ziffer 6 (neu)

Er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater, Abs. 5 und Art. 54, Abs. 3 des Gesetzes).

Art. 2

Proposition de la commission

Préambule, chiffres 1 à 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Chiffre 6 (nouveau)

De veiller à ce que les constatations qui concernent la sphère d'activité d'une autre commission permanente soient communiquées à cette dernière (art. 47*quater*, al. 5, et art. 54, al. 3 de la loi).

Angenommen – Adopté

Art. 3, 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Nach Entwurf des Bundesrates.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Selon le projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 113 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss
Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. Januar 1967 (BBl I, 194)
Message et projet d'arrêté du 17 janvier 1967 (FF I, 193)

Beschluss des Ständerates vom 7. März 1967
Décision du Conseil des Etats du 7 mars 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Schmid Arthur, Berichterstatter: Die im Zusammenhang mit der Mirage-Affäre gemachten Erfahrungen lösten in unserem Parlament die berechtigten und notwendigen Bestrebungen aus, die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit zu verstärken und die Grundlagen für die Sachentscheide des Parlamentes zu verbessern. Im seinerzeitigen Bericht der vom Nationalrat und Ständerat eingesetzten Kommission über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit wurde ein Hauptakzent mit der Forderung nach der Verbesserung der Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungsfähigkeiten gesetzt. In der Tat haben die ständige Vermehrung der Staatsaufgaben, die stürmische technische Entwicklung, die Komplizierung und Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse den Parlamentarier vor immer schwierigere Aufgaben gestellt. Es fehlt ihm oft die nötige Fachkunde zu einer gründlichen und selbständigen Beurteilung der ihm vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen, so dass er bei seiner Meinungsbildung weitgehend auf die Argumente angewiesen ist, die sich den bundesrätlichen Botschaften entnehmen lassen. Dadurch hat sich eine Verlagerung des politischen Schwergewichtes vom Parlament auf die Exekutive und ihren Verwaltungsapparat vollzogen, die auf die Dauer unsere demokratische Staatsordnung zu beeinträchtigen droht. Dieser Entwicklung lässt sich wirksam nur entgegenarbeiten, wenn dem einzelnen Mitglied der eidgenössischen Räte der Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme erleichtert wird. Mit der Realisierung eines parlamentseigenen Dokumentationsdienstes wird ein massgeblicher Schritt zur Ergänzung und Verbesserung des parlamentarischen Instrumentariums vollzogen.

Professor Dr. Kurt Eichenberger, nunmehr Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, führte schon 1952 in seinem Referat über Rechtsetzungsverfahren und Rechtsetzungsformen in der Schweiz für den schweizerischen Juristentag aus: «Ein parlamentseigener

zweckmässige Idee. Man sollte deshalb glauben, dass sich auch eine vernünftige Aufklärung zugunsten des Weines vertreten liesse.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Ingress
Antrag der Kommission
Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 31bis der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1967 beschliesst:

Préambule
Proposition de la commission
L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 31*bis* de la constitution, vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1967, arrête:

Angenommen — Adopté

Art. 1 und 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article premier et 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 14. Juni 1967
Séance du 14 juin 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9598. Geschäftsprüfungskommission. Bundesbeschluss über das Sekretariat

Commission de gestion. Arrêté concernant le secrétariat

Siehe Seite 11 hiervor — Voir page 11 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Juni 1967
Décision du Conseil national du 6 juin 1967

Differenzen — Divergences

Art. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Die erste Differenz besteht bei Artikel 2. Der Nationalrat hat beschlossen, dem Artikel 2 einen neuen Absatz 6 beizufügen. Darin wird gesagt, dass es zu den Aufgaben des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen gehöre, dafür zu sorgen, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer anderen ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden. Dieser Gedanke ist schon in Absatz 2 enthalten, wo festgehalten wird, dass der Sekretär den anderen Kommissionen die für sie bestimmten Geschäfte überweist. Wir haben gegen diese Präzisierung nichts einzuwenden.

Angenommen — Adopté

Art. 6
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Der Bundesrat hat im Absatz 2 vorgesehen, dass die Wahl des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommission nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen durch den Bundesrat erfolgt. Wir hielten das für eine Selbstverständlichkeit und klammerten den Zwischensatz «nach Anhören . . .» aus. Der Nationalrat hielt dagegen an der Präzisierung fest und folgte dem Bundesrat. Wir können uns damit einverstanden erklären.

Angenommen — Adopté

An den Nationalrat — Au Conseil national

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DEN DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG VOM 27. JUNI 1967

Botschaft: 17.01.1967, BBl 1967 I 194**; Ratsdebatten:** Erstberatung SR: AB 1967 S 14; Erstberatung NR: AB 1967 N 127; Differenzen SR: AB 1967 S 158; Differenzen NR: AB 1967 N 226; Differenzen SR: AB 1967 S 219; Differenzen NR: AB 167 N 292; **Inkrafttreten:** 27.06.1967, AS 1967 1008.

Kurzbeschrieb

Die Aufgaben des Dokumentationsdienstes sind: 1. Die Beschaffung der von den Kommissionen und Ratsmitgliedern verlangten Dokumentation; 2. die Orientierung der Kommissionen oder der Ratsmitglieder über wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeineren politischen Fragen; 3. die Führung eines Sachregisters über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte und Hilfeleistungen bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse; 4. die Behandlung von Rechtsfragen. Der neu geschaffene Dienst ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt. Beaufsichtigt wird er von einer aus Mitgliedern beider Räte bestehenden Dokumentationskommission. Der Dienstchef wird nach Anhörung der Dokumentationskommission vom Bundesrat gewählt.

Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung

(Vom 27. Juni 1967)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung von Artikel 40bis, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962[1]),

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Januar 1967[2]),

beschliesst:

I. Aufgabe

a) Tätigkeitsbereich

Art. 1

[1] Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten und ihren Kommissionen sowie den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben zur Verfügung.

[2] Seine Aufgaben sind insbesondere:

1. die von den Kommissionen und den Ratsmitgliedern verlangte Dokumentation zu beschaffen;
2. die Kommissionen oder alle Ratsmitglieder auf wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen aufmerksam zu machen oder sie ihnen zuzustellen;
3. über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte ein Sachregister zu führen;
4. den Kommissionen und den Ratsmitgliedern bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse und zur Behandlung von Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen.

[1]) AS **1962**, 773; **1966**, 1325.
[2]) BBl 1967, I, 194.

Art. 2

[1] Der Dokumentationsdienst ist nicht zuständig für Verfahrensfragen der Bundesversammlung.

[2] Er kann nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten oder von Begründungen persönlicher Vorstösse herangezogen werden.

Art. 3

Dem Dokumentationsdienst können Aufträge erteilen:

1. die Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates;
2. die Präsidenten der Kommissionen für Fragen, die ein von ihnen zu beratendes Geschäft betreffen;
3. die Präsidenten der Fraktionen;
4. die einzelnen Ratsmitglieder oder eine Anzahl von Ratsmitgliedern gemeinsam.

Art. 4

[1] Bestehen Zweifel darüber, ob der Auftrag eines einzelnen Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben dient, so entscheidet die Dokumentationskommission (Art. 12).

[2] Die Dokumentationskommission entscheidet ebenfalls über die Annahme oder die Weiterführung des Auftrages eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern, wenn streitig ist, ob der Dokumentationsdienst sachlich und zeitlich in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen.

b) Mittel

Art. 5

[1] Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Dokumentationsdienst die Parlamentsbibliothek zur Verfügung, die gemäss den Bedürfnissen des Parlaments ausgebaut werden soll.

[2] Ferner kann der Dokumentationsdienst alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung dazu heranziehen. Diese sind ihm gegenüber zur Auskunft und, soweit möglich, zur Ausleihe verpflichtet.

Art. 6

Der Dokumentationsdienst kann mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden und sie ermächtigen, Amtsakten herauszugeben.

Art. 7

[1] Ist der Dokumentationsdienst, auch mit Hilfe der Departemente oder Abteilungen, nicht in der Lage, einen Auftrag zu erfüllen, so kann er ihn ausnahmsweise an Experten ausserhalb der Bundesverwaltung weitergeben.

[2] Hiezu ist die Zustimmung der Dokumentationskommission (Art. 12) erforderlich, die auch den oder die Experten bestimmt.

c) Erledigung der Aufträge

Art. 8

[1] Die Aufträge werden in der Regel nach der Reihenfolge ihres Einganges erledigt, wobei auf die beförderliche Behandlung der Geschäfte in den Kommissionen und Räten Rücksicht zu nehmen ist.

[2] Die Bearbeitung von Aufträgen einzelner Ratsmitglieder oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern darf die Erledigung von Aufträgen der in Artikel 3, Ziffern 1 bis 3 genannten Auftraggeber nicht über Gebühr verzögern.

d) Unabhängigkeit und Vertraulichkeit

Art. 9

[1] Die Beamten des Dokumentationsdienstes üben ihre Tätigkeit unabhängig aus.

[2] In diesem Rahmen tragen sie den Wünschen des Auftraggebers Rechnung.

Art. 10

[1] Aufträge eines Fraktionspräsidenten, eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern sind, soweit der Auftraggeber nichts anderes bestimmt, vertraulich zu behandeln.

[2] Die im Auftrag eines Ratspräsidenten oder einer Kommission ausgeführten Arbeiten werden auf Verlangen auch den übrigen Mitgliedern der Räte sowie dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht.

II. Organisation

Art. 11

[1] Der Dokumentationsdienst ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt.

[2] Der Chef des Dokumentationsdienstes wird nach Anhören der Dokumentationskommission (Art. 12) vom Bundesrat gewählt.

Art. 12

[1] Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus je fünf Mitgliedern des Nationalrates

und des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

[2] Die Mitglieder können der Kommission ununterbrochen während höchstens acht Jahren angehören. Mitglieder, die ausgeschieden sind, sind während vier Jahren in die Kommission nicht wieder wählbar.

[3] Der Kommission obliegen die Aufsicht über die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes sowie jene Aufgaben, die in Artikel 4, Artikel 7, Absatz 2 und in Artikel 11, Absatz 2 erwähnt sind.

[4] Die Kommission berichtet den Büros beider Räte am Ende jeder Legislaturperiode schriftlich über ihre Erfahrungen und Beobachtungen.

III. Schlussbestimmung

Art. 13

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt am 1. Januar 1968 in Kraft.

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 27. Juni 1967.

Der Präsident: **Rohner**

Der Protokollführer: **F. Weber**

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 27. Juni 1967.

Der Präsident: **Schaller**

Der Protokollführer: **Ch. Oser**

Der Schweizerische Bundesrat beschliesst:

Vollzug des vorstehenden Bundesbeschlusses.

Bern, den 27. Juni 1967.

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Materialien

zum Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst vom 27. Juni 1967

Botschaft des Bundesrates und Ratsdebatten

9610

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung

(Vom 17. Januar 1967)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Sie haben die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) zum Anlass genommen, um gleichzeitig die Schaffung eines parlamentseigenen Dokumentationsdienstes zu beschliessen. Da Sie jedoch bei Beratung des Gesetzes die Einzelheiten dieses Dienstes noch nicht regeln konnten, haben Sie in Artikel 40bis, Absatz 2 der Novelle vorgesehen, über seine Aufgabe und Organisation einen einfachen Bundesbeschluss zu erlassen. In den Kommissions- und Ratsverhandlungen ist gewünscht worden, dass der Dokumentationsdienst möglichst rasch funktionsfähig werde. Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss zu unterbreiten.

I. Allgemeines

Über den Zweck des zu schaffenden Dokumentationsdienstes war man sich allgemein einig. Nach einheitlicher Auffassung sollte dieser die Bundesversammlung, ihre beiden Abteilungen, die Kommissionen und die einzelnen Ratsmitglieder über die sich ihnen stellenden Probleme besser dokumentieren und sie dadurch von Nachforschungen entlasten, um ihnen zu ermöglichen, sich vermehrt den eigentlichen politischen Problemen zu widmen.

Sowohl in den Kommissions- als auch in den Ratsverhandlungen bestanden jedoch keine eindeutige Klarheit und keine Übereinstimmung der Auffassungen über die Aufgabe des Dokumentationsdienstes. Während die einen vor allem vor einer Aufbauschung dieses Dienstes warnten, legten die andern Gewicht darauf, dass er vorerst nicht zu bescheiden dotiert werde; während die einen erklärten, er habe lediglich das Material zu beschaffen, aber bei der Meinungsbildung des Parlaments und der Parlamentarier nicht mitzuwirken, sahen es die andern für selbstverständlich an, dass der Dienst auch Gutachten erstatten und die Parlamentarier in Rechtsfragen beraten müsse.

Unbestritten war hingegen, dass der Dienst mindestens für den Anfang bescheiden gestaltet werden solle und dass es für uns ohnehin nicht in Frage komme, etwa die sehr ausgebauten Dokumentationsdienste ausländischer Parlamente, wie jene in den Vereinigten Staaten oder in der Bundesrepublik Deutschland, nachzuahmen. Umfang und Ausstattung solcher Hilfsdienste müssen sich nach den Verhältnissen in jedem Land richten. Während z. B. die amerikanische Gesetzgebung zum grössten Teil durch Initiativanträge von Abgeordneten und Kommissionen ausgelöst wird, werden in der Schweiz die Gesetzesvorlagen in der Regel durch eine Botschaft und einen Entwurf des Bundesrates vor das Parlament gebracht. Dementsprechend sind auch die Ansprüche an den parlamentarischen Dokumentationsdienst weniger umfassend. Es hätte keinen Sinn und widerspräche einer rationellen Arbeitsteilung, wenn man neben den Fachleuten und Beamten der einzelnen Abteilungen in der Bundesverwaltung für das Parlament einen gleich grossen und gleich zusammengesetzten Stab von Fachleuten und Beratern für jedes Sachgebiet bereitstellen wollte. Sollte sich übrigens nach einigen Jahren der Erfahrung und Erprobung herausstellen, dass der Dokumentationsdienst den Bedürfnissen des Parlaments nicht genügt, so stünde einer Anpassung nichts entgegen. Gewisse Unzulänglichkeiten liessen sich sogar durch die Praxis beheben.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen werden wir die hauptsächlichsten Bestimmungen des Entwurfes kurz erläutern.

II. Tätigkeitsbereich

In den Kommissions- und Ratsverhandlungen wurde besonderer Wert auf die Materialbeschaffung durch den Dokumentationsdienst gelegt. Hierin wird zweifellos seine Hauptaufgabe bestehen (Art. 1, Abs. 2, Ziff. 1).

Indem der Dokumentationsdienst den Kommissionen oder sämtlichen Ratsmitgliedern wichtige Veröffentlichungen zu einer bundesrätlichen Vorlage zustellt oder sie darauf aufmerksam macht, ermöglicht er dem Parlament, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Losungen gegeneinander abzuwägen, bevor es seinen Entscheid trifft. Für das Parlament von Interesse sind aber auch wichtige Stellungnahmen zu allgemeinen politischen Fragen. Auch diese wird der Dokumentationsdienst verfolgen und sie dem Parlament – je nach den Umständen ungekurzt oder nur auszugsweise – zugänglich machen (Art. 1, Abs. 2, Ziff. 2). Als staatspolitisch besonders wertvoll erachten wir es, dass dabei den Ratsmitgliedern der einen Sprachgruppe auch Stimmen aus den übrigen Sprachgruppen zur Kenntnis gebracht werden.

Es dürfte sich als zweckmässig erweisen, eine gewisse Zusammenarbeit mit Institutionen anzustreben, die, wie das «Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der Schweizerischen Politik» an der Universitat Bern, die Tagespresse auswerten. Auch sollte darnach getrachtet werden, die bereits bestehenden Dokumentations- und Informationsdienste innerhalb der Bundesverwaltung sinnvoll zu koordinieren, wodurch die Nachforschungen wesentlich erleichtert werden könnten.

Die Führung eines lückenlosen Sachregisters über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte erscheint als unentbehrlich (Art. 1, Abs. 2, Ziff. 3). Bisher fehlte ein solches oder war nur unvollständig nachgeführt.

Die Frage, wieweit der Dokumentationsdienst den Kommissionen und den Ratsmitgliedern auch für rechtliche Belange zur Verfügung stehen soll, war in den vorberatenden Kommissionen umstritten und wurde in den Räten nicht entschieden. Fest steht, dass bereits die Zusammenstellung der Dokumentation Rechtskenntnisse voraussetzt; eine parlamentarische Dokumentation erstreckt sich in gleicher Weise auf rechtliche wie auf wirtschaftliche, politische, wissenschaftliche und andere Gebiete. Wir glauben jedoch, dass der Dokumentationsdienst den Kommissionen und den Ratsmitgliedern auch bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse behilflich sein und ihnen für die Behandlung von Rechtsfragen in spezifisch parlamentarischen Angelegenheiten zur Verfügung stehen sollte (Art. 1, Abs. 2, Ziff. 4). Hingegen sehen wir davon ab, Ihnen die Schaffung eines allgemeinen Rechtsdienstes vorzuschlagen. Denn abgesehen davon, dass ein solcher nicht unbedingt den Intentionen der eidgenössischen Räte entspräche, wäre er ohne die Mitarbeit namhafter aussenstehender Experten kaum in der Lage, die auf den verschiedenen Stufen des vorparlamentarischen Verfahrens untersuchten rechtlichen Aspekte einer Vorlage kritisch zu überprüfen. Auch darf in diesem Zusammenhang auf die prekäre finanzielle Lage aufmerksam gemacht werden, in der sich der Bund gegenwärtig befindet, sowie auf die nicht sehr günstigen Aussichten für die Rekrutierung des erforderlichen Stabes gut qualifizierter Juristen. Nicht unerwähnt bleibe, dass die beiden Referenten am Schweizerischen Juristentag 1966, Prof. Bäumlin, Bern, und alt Staatsrat Helg, Genf, einen besondern parlamentarischen Rechtsdienst übereinstimmend als entbehrlich bezeichneten (Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 1966, S. 103/104 und 272).

Anderseits erscheint es als nützlich, den Tätigkeitsbereich des Dokumentationsdienstes schon im Bundesbeschluss abzugrenzen, damit der Dienst nicht für Aufgaben in Anspruch genommen wird, die ihm nicht zugedacht sind. So soll er nicht zuständig sein für parlamentarische Verfahrensfragen, deren Behandlung nach wie vor den Ratspräsidenten und den Ratsbüros überlassen bleiben soll (Art. 2, Abs. 1). Es wird auch in Zukunft Sache des Generalsekretärs der Bundesversammlung sein, diese Gremien zu beraten, verfügt er doch über die grösste praktische Erfahrung. Ferner kann der Dokumentationsdienst nicht herangezogen werden zur Ausarbeitung von Kommissionsberichten und von Begründungen persönlicher Vorstösse (Art. 2, Abs. 2).

Artikel 3 umschreibt den Personenkreis, der dem Dokumentationsdienst Aufträge erteilen kann. Gelangt dieser zum Schluss, der Auftrag eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern falle nicht in seinen Aufgabenbereich oder überfordere seine Möglichkeiten, so soll ein Organ des Parlaments entscheiden. Wir schlagen vor, den Entscheid einer Dokumentationskommission zu übertragen (Art. 4); die Einzelheiten regelt Artikel 12.

III. Mittel

Grundlage jeder dokumentarischen Arbeit ist eine Bibliothek. Die heutige Parlamentsbibliothek, die als Handbibliothek gedacht ist, umfasst rund 4200 Bände, mit einem jahrlichen Zuwachs von etwa 20 Bänden, sowie 40 Periodika. Es ist naheliegend, dass der Dokumentationsdienst zur Erfüllung seiner Aufgaben diese Bibliothek soll benützen können (Art. 5, Abs. 1). Sie genügt seinen Bedürfnissen aber nicht. Indes erschiene es als wenig sinnvoll und mit den Geboten einer rationellen öffentlichen Verwaltung kaum vereinbar, sie über den bisherigen Rahmen hinaus zu erweitern. Es ist nämlich zu bedenken, dass die Bundesverwaltung über die verschiedensten Fachbibliotheken mit einem Gesamtbestand von rund 1 Million Bänden verfügt, und dass die Zentralbibliothek, die den Mitgliedern der eidgenössischen Räte schon heute uneingeschränkt zur Verfügung steht (Art. 7, Abs. 1, Ziff. 1 des Reglementes vom 20. Dezember 1912, in BS *4*, 196), ihrerseits einen Bestand von mehr als 80000 Werken aufweist und etwa 300 Periodika hält. In der Schweiz ist die Zentralbibliothek die umfassendste Sammlung von Werken aus allen Sparten der Verwaltung und der Politik. Hinzu kommt, dass zahlreiche Abteilungen der Bundesverwaltung seit langem spezielle Dokumentationen führen. Wir denken insbesondere an das Eidgenössische Statistische Amt, das seit 30 Jahren die schweizerische Bibliographie für Statistik und Volkswirtschaft bearbeitet. Wichtig ist, dass die Zentralbibliothek und die Fachbibliotheken der Departemente und Abteilungen sowie die verschiedenen Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung dem Dokumentationsdienst der Bundesversammlung zur Verfügung stehen, indem sie ihm die Benützung ihres Materials ermöglichen, Auskunft erteilen und, soweit möglich, zur Ausleihe verpflichtet werden (Art. 5, Abs. 2).

Wir haben bereits angedeutet, dass noch zu prüfen sein wird, wie die Mitarbeit von ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden, aber vom Bund subventionierten Institutionen sichergestellt werden kann. Eine Zusammenarbeit mit der einen oder andern dieser Institutionen könnte zweifellos zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten beitragen.

Unser Entwurf möchte den Interessen des Parlaments noch weiter entgegenkommen und dem Dokumentationsdienst das Recht einräumen, mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einzuholen. In der Regel dürfte es sich dabei um Auskünfte handeln, die weder ihrer Natur nach noch gemäss besonderer Vorschrift geheimzuhalten sind und daher auf Grund von Artikel 27, Absatz 2 des Beamtengesetzes im Rahmen von Ziffer 3 des bundesrätlichen Dienstschreibens vom 1. Oktober 1937 (BBl 1937, III, 155) ohnehin erteilt werden dürfen. Da der Dokumentationsdienst im Auftrag des Parlaments oder von Ratsmitgliedern für deren persönliche Dokumentation und um ihnen diese Arbeit abzunehmen, Auskünfte einholt, besteht kein Grund, diese Bestimmung nicht auch dem Dokumentationsdienst gegenüber anzuwenden. Wie bei den Beamtenbefragungen durch Kommissionen (Art. 47bis, Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes) müssen jedoch auch

hier das Amtsgeheimnis und das militärische Geheimnis vorbehalten bleiben (Art. 6).

Dank dieser Zusammenarbeit des parlamentarischen Dokumentationsdienstes mit den Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sowie den sachlich zuständigen Abteilungen – eine Zusammenarbeit, die am Charakter des parlamentseigenen Dokumentationsdienstes und an dessen Unabhängigkeit nichts ändern soll – dürfte es dem Dokumentationsdienst der Bundesversammlung in der Regel möglich sein, die ihm erteilten Aufträge sachgerecht zu erfüllen. Soweit er dazu nicht in der Lage ist, soll er – in Anlehnung an Artikel 47bis, Absatz 1 des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes – ausnahmsweise und mit Zustimmung der Dokumentationskommission Experten ausserhalb der Bundesverwaltung beiziehen können (Art. 7). Voraussetzung ist, dass die Bedeutung der Frage ein solches Vorgehen rechtfertigt. Im allgemeinen wird sich hierin jedoch eine gewisse Zurückhaltung aufdrängen, sollen die Arbeiten der eidgenössischen Räte nicht verzögert werden, zumal meist schon im vorparlamentarischen Verfahren Experten beigezogen wurden.

IV. Erledigung der Arbeiten

Artikel 8 regelt die dienstinterne Erledigung der Arbeiten, namentlich deren Verteilung und Reihenfolge. Um Missverständnisse auszuschliessen, sollen die Aufträge dem Dokumentationsdienst schriftlich erteilt werden (Art. 8, Abs. 1).

V. Unabhängigkeit und Vertraulichkeit

Artikel 9, Absatz 1 hält fest, dass der Dokumentationsdienst seine Tätigkeit unabhängig ausübt, also an keine Instruktionen gebunden ist. Das schliesst nicht aus, dass er auf die Wünsche des Auftraggebers Rücksicht nimmt (Art. 9, Abs. 2).

Da Aufträge eines Fraktionspräsidenten, eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern grundsätzlich eine vertrauliche Behandlung erfordern, schreibt Artikel 10, Absatz 1 dies ausdrücklich vor, überlässt es jedoch dem Auftraggeber, etwas anderes zu bestimmen. Die im Auftrag eines Ratspräsidenten oder einer Kommission ausgeführten Arbeiten können auch für die übrigen Mitglieder der beiden Räte sowie für den Bundesrat von Interesse sein. Auf Verlangen sollen sie daher auch ihnen zugänglich gemacht werden (Art. 10, Abs. 2). Es sind allerdings Fälle denkbar, in denen es nicht opportun wäre, die für eine Kommission ausgeführten Arbeiten sämtlichen Parlamentariern zur Kenntnis zu bringen. Wir glauben, dass es den Kommissionen in solchen Fällen auch ohne ausdrückliche Bestimmung möglich sein sollte, über die vertrauliche Behandlung der bezüglichen Aufträge Beschluss zu fassen.

VI. Organisation

Es ist naheliegend, den Dokumentationsdienst dienstrechtlich und organisatorisch dem Sekretariat der Bundesversammlung anzugliedern (Art. 11, Abs. 1), wie dies von uns auch für das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

vorgeschlagen wurde (*BBl 1966, II, 735*). Funktionell wird der Dienst, wie bereits erwähnt, unabhängig sein.

Da sich die Bedürfnisse und die Anforderungen, die an den Dienst gestellt werden, nicht zuverlässig beurteilen lassen, halten wir eine Dotierung des Dienstes mit einem Dokumentalisten als Chef und einem ständigen juristischen Mitarbeiter sowie mit einer Hilfskraft für den Anfang als ausreichend. Nötigenfalls werden das Sekretariat der Bundesversammlung und die Bundeskanzlei im Rahmen ihrer Möglichkeiten vorübergehend mit Hilfskräften aushelfen müssen. Die Einstellung weiterer ständiger Mitarbeiter wird von der Beanspruchung des Dienstes abhangen.

Der Chef des Dienstes soll vom Bundesrat gewählt werden (Art. 11, Abs. 2). Im übrigen gelten die Wahlvorschriften der Bundesverwaltung.

Es versteht sich von selbst, dass die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes der Aufsicht eines besondern Parlamentsorgans unterstellt wird. Die Schaffung eines solchen erweist sich schon als notwendig im Hinblick auf den Beizug von Experten ausserhalb der Bundesverwaltung sowie gegebenenfalls auf den Entscheid über die Annahme oder die Weiterführung eines Auftrages durch den Dokumentationsdienst. Indem es die Tätigkeit des Dienstes verfolgt, wäre dieses Organ überdies in der Lage, nötigenfalls geeignete Massnahmen für eine Umorganisation des Dienstes vorzuschlagen. Artikel 12 sieht hierfür eine gemeinsame Kommission der beiden Räte vor, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und vier Mitgliedern des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert.

VII. Schlussbemerkungen

Wir haben Ihnen die Gründe dargelegt, die uns bewogen haben, einen Dokumentationsdienst vorzuschlagen, der mit verhältnismässig bescheidenen Mitteln seine Tätigkeit aufnehmen muss, der indes je nach Art und Umfang der an ihn gestellten Ansprüche den Bedürfnissen angepasst werden kann. Diese Lösung glauben wir um so mehr empfehlen zu sollen, als sie den Vorstellungen der überwiegenden Mehrheit der Parlamentarier entsprechen dürfte. Wir beantragen Ihnen daher, auf unsern Entwurf einzutreten und ihn zum Beschluss zu erheben.

Der vorgeschlagene Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 40^{bis}, Absatz 2 des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes, zu dessen Verfassungsmässigkeit die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht vom 13. April 1965 über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (*BBl 1965, I, 1210*) Stellung genommen hat.

Wenn wir davon abgesehen haben, auch das dem Bundesrat am 6. Oktober 1965 überwiesene Postulat des Nationalrates Nr. 9158 (Postulat Blatti) betreffend die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Fraktionssekretariate in der vorliegenden Botschaft zu behandeln, so weil die vom bundesrätlichen Sprecher bei der Entgegennahme des Postulates in Aussicht genommenen Besprechungen mit den Fraktionen (Amtl. Bull. NR 1965, S. 518/519) noch nicht stattgefunden haben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 17. Januar 1967.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:
Bonvin

Der Bundeskanzler:
Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung von Artikel 40bis, Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962[1]),

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Januar 1967,

beschliesst:

I. Aufgabe

a) Tätigkeitsbereich

Art. 1

[1] Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten und ihren Kommissionen sowie den einzelnen Ratsmitgliedern für die parlamentarische Arbeit zur Verfügung

[2] Seine Aufgaben sind:

1. die von den Kommissionen und den Ratsmitgliedern verlangte Dokumentation zu beschaffen;
2. den Kommissionen oder allen Ratsmitgliedern wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen zuzustellen oder sie darauf aufmerksam zu machen;
3. über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschafte ein Sachregister zu führen;
4. den Kommissionen und den Ratsmitgliedern bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse und zur Behandlung von Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen.

Art. 2

[1] Der Dokumentationsdienst ist nicht zuständig für Verfahrensfragen der Bundesversammlung.

[1]) AS **1962**, 773; **1966**, 1325.

[2] Er kann nicht herangezogen werden zur Ausarbeitung von Kommissionsberichten und von Begründungen persönlicher Vorstösse.

Art. 3

Aufträge erteilen können dem Dokumentationsdienst:

1. die Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates;
2. die Präsidenten der Kommissionen für Fragen, die ein von ihnen zu beratendes Geschäft betreffen;
3. die Präsidenten der Fraktionen;
4. die einzelnen Ratsmitglieder oder eine Anzahl von Ratsmitgliedern gemeinsam.

Art. 4

[1] Bestehen Zweifel darüber, ob der Auftrag eines einzelnen Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern der Ausübung ihres Amtes dient (Art. 40[bis], Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes), so entscheidet die Dokumentationskommission (Art. 12).

[2] Die Dokumentationskommission entscheidet ebenfalls über die Annahme oder die Weiterführung des Auftrages eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern, wenn streitig ist, ob der Dokumentationsdienst sachlich und zeitlich in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen.

b) Mittel

Art. 5

[1] Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Dokumentationsdienst die Parlamentsbibliothek zur Verfügung.

[2] Ferner kann der Dokumentationsdienst alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung dazu heranziehen. Diese sind ihm gegenüber zur Auskunft und, soweit möglich, zur Ausleihe verpflichtet.

Art. 6

Der Dokumentationsdienst kann mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet. Artikel 47[bis], Absatz 3, Satz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist sinngemäss anwendbar.

Art. 7

[1] Ist der Dokumentationsdienst, auch mit Hilfe der Departemente oder Abteilungen, nicht in der Lage, einen Auftrag zu erfüllen, so kann er ihn ausnahmsweise an Experten ausserhalb der Bundesverwaltung weitergeben.

[2] Hiezu ist die Zustimmung der Dokumentationskommission (Art. 12) erforderlich, die auch den oder die Experten bestimmt.

c) Erledigung der Arbeiten

Art. 8

[1] Die Aufträge sind dem Dokumentationsdienst schriftlich zu übergeben.

[2] Die Arbeiten werden grundsätzlich nach der Reihenfolge des Eingangs erledigt, wobei auf die beförderliche Behandlung der Geschäfte in den Kommissionen und Räten Rücksicht zu nehmen ist.

[3] Auf Antrag eines Auftraggebers kann die Dokumentationskommission (Art. 12) eine andere Reihenfolge bestimmen.

[4] Die Bearbeitung von Aufträgen einzelner Ratsmitglieder oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern darf die Erledigung von Aufträgen der in Artikel 3, Ziffern 1 bis 3 genannten Auftraggeber nicht über Gebühr verzögern.

d) Unabhängigkeit und Vertraulichkeit

Art. 9

[1] Der Dokumentationsdienst übt seine Tätigkeit unabhängig aus.

[2] In diesem Rahmen trägt er den Wünschen des Auftraggebers Rechnung.

Art. 10

[1] Aufträge eines Fraktionspräsidenten, eines Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern sind, soweit der Auftraggeber nichts anderes bestimmt, vertraulich zu behandeln.

[2] Die im Auftrag eines Ratspräsidenten oder einer Kommission ausgeführten Arbeiten werden auf Verlangen auch den übrigen Mitgliedern der Räte sowie dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht.

II. Organisation

Art. 11

[1] Der Dokumentationsdienst ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt.

[2] Der Chef des Dokumentationsdienstes wird vom Bundesrat gewählt.

Art. 12

[1] Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und vier Mitgliedern des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

[2] Die Mitglieder können der Kommission ununterbrochen während höchstens acht Jahren angehören. Mitglieder, die ausgeschieden sind, sind während vier Jahren in die Kommission nicht wieder wählbar.

[3] Ausser den in den Artikeln 4, 7, Absatz 2, und 8, Absatz 3 genannten Aufgaben obliegt der Kommission die Überwachung der Tätigkeit des Dokumentationsdienstes im allgemeinen.

III. Schlussbestimmung

Art. 13

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt am in Kraft.

9380

Präsident: Ich würde Ihnen ebenfalls vorschlagen, Absatz 1 fallen zu lassen und Absatz 2 zu beginnen: «Soweit der Sekretär Aufträge der Kommission . . .».

Wird dieser Auffassung aus dem Rate opponiert? — Es ist nicht der Fall. Sie haben zugestimmt.

Angenommen — Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 2

Soweit die Protokolle Fragen der Verwaltungskontrolle betreffen, werden sie ferner dem Sekretariat der Finanzkommissionen sowie dem Vorsteher des Departementes, auf dessen Geschäftsführung sie sich beziehen, zugestellt.

Abs. 3

Die Protokolle der Gesamtkommissionen über die Geschäftsführung des Bundesrates und Protokolle, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung behandelt sind, werden auch den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 2

Si les procès-verbaux portent sur des questions relatives au contrôle de l'administration, ils sont aussi remis au secrétariat des commissions des finances, de même qu'au chef du département à la gestion duquel ils se rapportent.

Al. 3

Les procès-verbaux des commissions plénières concernant l'examen de la gestion du Conseil fédéral et ceux qui se rapportent à des questions d'une importance particulière sont aussi remis membres du Conseil fédéral.

Dietschi, Berichterstatter: Lediglich zur Präzisierung schlägt die Kommission in Absatz 2 vor zu sagen: «Soweit die Protokolle . . .» anstelle von «Soweit sie . . .».

In Absatz 3 beantragen wir zu sagen anstelle von «werden auch dem Bundesrat . . .» «werden auch den Mitgliedern des Bundesrates zugestellt . . .».

Angenommen — Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 2

Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wird vom Bundesrat gewählt.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1, 3 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 2

Le Conseil fédéral nomme le secrétaire des commissions de gestion.

Dietschi, Berichterstatter: In Absatz 2 beantragen wir Ihnen zu streichen: «Nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen.» Wir haben die Auffassung, dass, wenn der Bundesrat den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wählt, selbstverständlich vorher die Kommissionspräsidenten konsultiert werden.

Angenommen — Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

Proposition de la commission

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 31 Stimmen (Einstimmigkeit)

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. Januar 1967 (BBl I, 194)

Message et projet d'arrêté du 17 janvier 1967 (FF I, 193)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Dietschi, Berichterstatter: Im Rahmen der durch die Mirage-Affäre ausgelösten Bestrebungen der eidgenössischen Räte, die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch das Parlament zu verbessern, bildete eines der Hauptanliegen die Verbesserung seiner eigenen Entscheidungsmöglichkeiten und -fähigkeiten. Ich darf an den Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit erinnern. Darin wird folgendes ausgeführt: «Namentlich als Folge der ständigen Vermehrung der Staatsaufgaben, der stürmischen technischen Entwicklung, der Komplizierung

und Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie der rasch fortschreitenden Internationalisierung des öffentlichen Lebens fehlt den Mitgliedern des Parlamentes die nötige Fachkunde zu einer gründlichen selbständigen Beurteilung der ihnen vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen. Die Parlamentarier sind daher bei ihrer Meinungsbildung weitgehend auf die Argumente angewiesen, die sich in den Botschaften des Bundesrates finden. Aus den gleichen Gründen wird es für die Mitglieder des National- und Ständerates immer schwieriger, von ihrem verfassungsmässigen Vorschlagsrecht tatsächlich Gebrauch zu machen. Das Initiativrecht wird heute beinahe ausschliesslich vom Bundesrat ausgeübt. Diese Gegebenheiten verstärken die Verlagerung des politischen Schwergewichtes vom Parlament auf die Exekutive und ihren Verwaltungsapparat, eine Erscheinung, die auf die Dauer unsere demokratische Staatsordnung zu beeinträchtigen droht. Selbständigkeit und Wirkungskraft lassen sich erhöhen, wenn es dem einzelnen Mitglied möglich gemacht wird, sich ohne grosse Mühe Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch den wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme des öffentlichen Lebens zu verschaffen. In seinem Referat über «Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz» für den schweizerischen Juristentag 1954 führte Dr. Kurt Eichenberger, nunmehr Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, zu diesem Thema folgendes aus: «Ein parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlamentes ernst gemacht werden will. Die Ausgestaltung braucht sich keineswegs an die Beispiele der Vereinigten Staaten anzulehnen; sie wird spezifisch schweizerisch gehalten werden können und organisationstechnisch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten. Wesentlich ist einzig, dass der Dienst erstens von tüchtigen, optimal unabhängigen Persönlichkeiten versehen wird, zweitens einzig und direkt dem Parlament unterstellt ist, drittens vorerst nicht zu knapp ausgestattet wird. Der Dienst hätte die sachlichen Grundlagen in weitestem Sinne zu liefern.»

Im Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, in dem in der Folge die Einrichtung eines Dokumentationsdienstes vorgeschlagen wurde, wird die Bedürfnisfrage begründet und bejaht und ausgeführt: «Es ist heute wohl unbestritten, dass ein parlamentarischer Dokumentationsdienst eine wertvolle Hilfe für den Parlamentarier, für Kommissionen und Plenum bilden kann, und zwar für die Rechtssetzung wie für die Kontrollaufgaben. Er vermag, wie ausländische Beispiele belegen, dem Parlament bei zulänglicher organisatorischer und technischer Ausstattung eine relative Eigenständigkeit in der Meinungsbildung und eine erwünschte Unabhängigkeit gegenüber ausserparlamentarischen Kräften zu verschaffen. Das Nichtberufsparlament ist in gesteigertem Masse auf derartige parlamentseigene Unterstützungen angewiesen. Wir pflichten dem Nationalrat bei, dass ein derartiger Hilfsdienst auch bei uns eingerichtet werden sollte.»

Es ist tatsächlich so: Die Gesetzgebung wird immer komplizierter, anspruchsvoller und verantwortungsvoller, die Last für den Parlamentarier immer grösser. Als die Vorlage über den Ausbau der Verwaltungskontrolle diskutiert wurde, hatte man den Eindruck, es hätte sich vieles nicht zugetragen, wenn das Parlament besser dokumentiert gewesen wäre. Als ausgesprochener Mangel wurde vorab empfunden, dass den Parlamentariern nicht ein von der Verwaltung unabhängiger, einzig dem Parlament verantwortlicher Dienst zur Verfügung steht, der die Parlamentarier für Entscheide in komplizierten Sachfragen mit den wünschenswerten Unterlagen versieht. Im Ausland ist die Institution eines solchen parlamentarischen Dokumentationsdienstes längst eine festverankerte Einrichtung. Auch sind in Wissenschaft, Wirtschaft und Industrie Dokumentationsstellen als Zentren spezifischen Wissensgutes längst bekannt und realisiert. Das Parlament hat daher letztes Jahr die Schaffung eines solchen parlamentarischen Dokumentationsdienstes beschlossen. Er findet seine rechtliche Fundierung im Bundesgesetz über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (Artikel 40bis des Geschäftsverkehrsgesetzes). Die Festlegung und Abgrenzung der Aufgaben wurde dem Bundesrat überbunden. Sein heute vorliegender Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss ist vom Bestreben geleitet, einen Dokumentationsdienst vorzuschlagen, der mit verhältnismässig bescheidenen Mitteln seine Tätigkeit aufnehmen würde. Je nach den an ihn gestellten Ansprüchen würde er im Laufe der Zeit den Bedürfnissen angepasst werden können. Unbestritten dürfte sein, dass es nicht in Frage kommen kann, etwa die sehr ausgebauten Dokumentationsdienste ausländischer Parlemente nachzuahmen.

Die Bedeutung, die der Ständerat einem parlamentarischen Dokumentationsdienst beimisst, veranlasste ihn, seine Geschäftsprüfungskommission, die mit der Vorberatung der bundesrätlichen Vorlage beauftragt wurde, zu verstärken. Die erweiterte Kommission hat sich in zwei ausgedehnten Sitzungen eingehend mit den bundesrätlichen Vorschlägen auseinandergesetzt.

Es bestand Einmütigkeit darüber, dass das Parlament besser dokumentiert werden muss und dass es jetzt an der Zeit ist, die Lücke zu schliessen und einen Dokumentationsdienst einzurichten.

Nach der Definition der Fédération Internationale de Documentation kommt dem Dokumentationsdienst die Aufgabe der Sammlung, Aufbewahrung, Klassifizierung und Nutzung eines umfassenden Literaturgutes zu. Im vorliegenden Fall würde es sich bei diesem Literaturgut um spezifisches, für die kurzfristigen und langfristigen Anliegen der Parlamentarier relevantes Material handeln. In diesem Zusammenhang sei die Abhandlung «Probleme der deutschen Parlamentspraxis» von Eberhard Pikart zitiert, in der der Autor folgende Präzisierung festhält: «Dokumentationsdienst bedeutet in der Praxis der Parlamentsverwaltung zweierlei: einmal die kompetente gegliederte Zusammenstellung von Materialien, Dokumente . . ., Inhaltsangaben wichtiger Publikationen . . ., Stellungnahme der Parteien zu bestimmten Fragen . . . und den Hinweis auf den Standort von Materialien und auf kompetente und anerkannte Auskunftsquellen (Behörden, Institute, Einzelpersonen usw.).»

Nach Auffassung unserer Kommission muss die Hauptaufgabe darin bestehen, Unterlagen für die immer komplexer werdenden Sachgebiete, mit denen sich Kommissionen und Parlamentarier auseinanderzusetzen haben, zu beschaffen, um so den Parlamentsmitgliedern zu ermöglichen, durch vergleichendes Abwägen von Vorzügen und Nachteilen der verschiedenen möglichen Lösungen einen sachgerechten Entscheid treffen zu können. Von Interesse sind auch Stellungnahmen zu allgemeinen politischen Fragen, die der Dokumentationsdienst zu verfolgen haben wird. Als staatspolitisch

wertvoll erachtet es die Kommission — mit dem Bundesrat — insbesondere auch, dass Ratsmitgliedern der einen Sprachengruppe ebenfalls Stimmen aus den übrigen Sprachengruppen zur Kenntnis gebracht werden.

Dass es einer gutschweizerischen Tradition entspricht, bescheiden anzufangen, ist sicher richtig. Denn es bedarf zuerst der Erfahrungen, worauf erst ein sukzessiver Ausbau möglich sein wird. Eine Reihe von Aufgaben werden ohnehin sich erst mit dem Einspielen des Apparates ergeben.

Immerhin findet die ständerätliche Kommission, dass der Bundesrat in der personellen Dotierung mit zwei zusätzlichen Beamten — einem Dokumentalisten und einem juristischen Mitarbeiter plus einer Hilfskraft — doch allzu bescheiden beginnen will. Auch wenn die Bedürfnisse und die Anforderungen, die an den Dienst gestellt werden, sich im voraus nicht zuverlässig beurteilen lassen, so hat doch die Aussprache in der Kommission, die sich ein realistisches Bild über das praktische Funktionieren dieses neuen Dienstes machte und seine Aufgaben im einzelnen absteckte, ergeben, dass es eines Stabes von mindestens vier Personen bedarf, um ein Funktionieren gleich von Anfang an zu gewährleisten. Entweder man entschliesst sich, auch den personellen Ansprüchen gerecht zu werden, oder aber man verzichtet überhaupt auf eine Institution, die nicht in der Lage sein kann, ihren Zweck zu erfüllen und die bei den Parlamentariern bald in einen schlechten Ruf geraten müsste. Gerade am Anfang darf der Dienst nicht zu bescheiden ausgestattet sein, wenn er nicht das schwer abstreifbare Verdikt des Ungenügens auf sich laden soll. Wir teilen die Auffassung von Professor Eichenberger, wenn er sagt, dass es wesentlich sein wird, dass der Dienst von tüchtigen, optimal unabhängigen Persönlichkeiten versehen wird, direkt dem Parlament unterstellt ist und vorerst nicht zu knapp ausgestattet wird. Die Kommission legt auf einen guten Start der künftigen Institution grossen Wert.

Es liegt mir daran, die Aufgaben des neuen Dienstes noch kurz zu umreissen. Sie können — auf einen kurzen Nenner gebracht — wie folgt umschrieben werden: Beschaffung der von den Kommissionen und Ratsmitgliedern verlangten Dokumentation, Orientierung der Kommissionen oder der Ratsmitglieder über wichtige Veröffentlichtungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen, Führung eines Sachregisters über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte und Hilfeleistungen bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse und der Behandlung von Rechtsfragen. Ich darf hier beifügen, dass die Geschäftsprüfungskommission mit etwelchem Staunen vernehmen musste, dass bisher ein lückenloses Sachregister über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte überhaupt fehlt oder nur unvollständig nachgeführt worden ist.

Der Bundesrat sieht davon ab, die Schaffung eines allgemeinen Rechtsdienstes vorzuschlagen, wie dies von den Geschäftsprüfungskommissionen bei der Beratung der Vorlage über den Ausbau der Verwaltungskontrolle in Erwägung gezogen worden ist. Wir haben — nach gründlicher Erörterung des pro und contra — für den bundesrätlichen Standpunkt Verständnis. Ein Rechtsdienst müsste seinem Wesen nach Rechtsfragen bearbeiten, also wohl zunächst die Verfassungsmässigkeit bundesrätlicher Anträge nachprüfen und den Räten und Kommisionen Rechtsgutachten erstatten. Wie Herr Bundesrat von Moos in der Kommission ausführte, lässt der Bundesrat aber in der Regel bei wichtigen Vorlagen selber diese Rechtsfragen schon in der Vorbereitung der Entwürfe und Anträge sorgfältig abklären. Gelegentlich zieht er aussenstehende Verfassungsjuristen bei. Dasselbe bleibt übrigens auch den Kommissionen unbenommen. Ferner ist die Justizabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes von Gesetzes wegen beauftragt, Rechtsfragen zu begutachten. Wie Herr Bundesrat von Moos in der Kommission ausführte, kommt die Justizabteilung häufig in diesen Fall, und zwar entweder, indem sie von andern Departementen darum ersucht wird, oder dass im Mitberichtsverfahren auf der Ebene des Bundesrates diese Frage geprüft und beurteilt werden muss. Sollte nun ein weiterer Rechtsdienst eingeschaltet werden, so müsste dieser fachlich und personell so gestaltet sein, dass er die Wirkung und Bedeutung der Justizabteilung erlangte. Daher sieht der Bundesrat davon ab, die Einrichtung eines besondern Rechtsdienstes oder die Beauftragung des Dokumentationsdienstes mit dieser so weittragenden Aufgabe vorzuschlagen, und die Kommission schliesst sich ihm an. Dagegen ist es sicher richtig, dass ein juristischer Mitarbeiter dem Dokumentationsdienst zur Verfügung steht, der in der Lage ist, den Mitgliedern der Räte und den Kommissionen in Fragen, die den parlamentarischen Interessenkreis betreffen, mit Rechtsauskünften zu Diensten zu sein. Mit dieser Lösung dürfte den Anforderungen und Realitäten zweifelsohne am besten Rechnung getragen werden. Zu dieser Frage hat sich am Schweizerischen Juristentag 1966 alt Staatsrat René Helg in einem Referat wie folgt geäussert: «Macht der Dokumentalist seine Arbeit, so steht dem Parlamentarier rasch eine Dokumentation zur Verfügung, die gut nachgeführt ist und genau seinen Vorstellungen und Wünschen entspricht. Sache des Parlamentariers ist es dann, die Dokumentation zu prüfen und zu nutzen. Diese Arbeit könnte man nicht einem Rechtsdienst übertragen. In der Tat kann man sich schwerlich einen Roboter vorstellen, der über ein und die selbe Frage verschiedenartige Untersuchungen durchführt und zu gegensätzlichen Schlüssen gelangt. Infolge seiner neutralen Stellung dürfte sich der Rechtsdienst kaum eine Tätigkeit erlauben, die geeignet wäre, die Parlamentarier zu beeinflussen. Täte er es doch, so setzte er sich der Kritik aus; sähe er davon ab, so wäre sein Tätigkeitsbereich derart begrenzt, dass er nutzlos würde. Der Rechtsdienst bedeutete für die parlamentarischen Kommissionen keine grössere Hilfsquelle, denn es erscheint als ausgeschlossen, dass er ihnen wirklich von Nutzen sein könnte. Würde er nämlich nicht mit vielen namhaften Spezialisten dotiert — was aber nicht möglich ist und auch nicht den Intentionen des Parlamentes entspricht —, so wäre er kaum in der Lage, Gutachten zu erstatten, die jenen der Verwaltungsjuristen entgegengehalten werden könnten. Uebrigens kann eine Kommission selbst dann auf die fachtechnische Unterstützung durch die Verwaltung zählen, wenn sie eine bundesrätliche Vorlage nach eigenen Gesichtspunkten modifizieren möchte. Und drängt sich einmal das Gutachten eines unabhängigen Spezialisten auf, so kann es mit der nötigen Autorität nur von einem Experten erstattet werden.»

Soweit alt Staatsrat Helg am Juristentag. Unsere Kommission ist damit einverstanden, dass auf einen eigenen Rechtsdienst verzichtet wird. Den parlamentarischen Kommissionen und den einzelnen Ratsmitgliedern dürfte, schon angesichts der beschränkten personellen

Möglichkeiten, mit der jetzt in Vorschlag gebrachten Lösung gedient sein.

Es scheint mir notwendig, weiter darauf hinzuweisen, dass der fachliche Dokumentationsdienst auch zusätzlicher Institutionen, ohne die er von der Hand in den Mund leben müsste, bedarf. Zu denken ist dabei an ein Archiv und an eine Bibliothek, in denen bearbeitete Unterlagen aufbewahrt und Informationsgut für zukünftige Probleme gesammelt werden. Das Postulat einer Bibliothek ergibt sich schon aus der Notwendigkeit der Präsenz von Nachschlagewerken aller Art, von Uebersetzungswörterbüchern, der Aufstellung amtlicher Publikationen, Gesetzestexten, Kommentaren, Statistiken und dergleichen. Im Archiv würden demgegenüber die anfallenden Schriften, Manuskripte, Bearbeitungsergebnisse, Parlamentsdebatten usw. aufgehoben, die anhand einer sorgfältig zu führenden Registratur jederzeit sofort greifbar sein müssten.

Es liegt auf der Hand, dass Bibliothek und Archiv eines längeren Wachstums bedürfen, bevor sie ertragreich zu werden vermöchten. Der Bundesrat erachtet es freilich nicht als sinnvoll, die Parlamentsbibliothek über den bisherigen Rahmen hinaus zu erweitern. Diese Auffassung teilt unsere Kommission nicht. Ohne eine leistungsfähige eigene Bibliothek wird der Dokumentationsdienst seine Aufgabe nie richtig erfüllen können. Wenn er auf andere Bibliotheken angewiesen sein müsste, würde die Dokumentation, die er benötigt, im richtigen Zeitpunkt häufig nicht greifbar sein.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit noch erwähnen, dass die Kommission zu den Beratungen auch den Direktor der Landesbibliothek, Dr. Franz Maier, beigezogen hat. Er ist freilich erst ein Jahr im Amt. Wie er uns versicherte, hat während dieser Zeit kein Nationalrat oder Ständerat die Landesbibliothek im Hinblick auf die parlamentarische Tätigkeit in Anspruch genommen. Immerhin, so sagte er, hätte die Landesbibliothek auch keine Informationen über aktuelle Probleme liefern können. Als Bibliothek ist sie vorwiegend Auskunftsstelle für historische Probleme. Aktuelle Fragen schlagen sich in der Regel nicht in Büchern, sondern in Zeitungen und Zeitschriften nieder. Diese erschliesst die Landesbibliothek nicht materiell, sondern nur formal. In dieser Beziehung wird das Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern gute Dienste leisten. Dieses wertet 15 bis 20 der wichtigsten Tageszeitungen der Schweiz historisch und soziologisch aus. Auch diese Institution wurde — nach unsern Informationen — bisher vom Parlament sehr wenig benützt. Diese Feststellungen über die schwache Benützung der Bibliotheken und anderer Einrichtungen ausserhalb des Bundeshauses durch Parlamentarier sind immerhin bemerkenswert. Herr Bundesrat von Moos hat in der Kommission erklärt, dass diese Institutionen sich vielleicht auch selber etwas mehr in Erinnerung rufen sollten, mindestens jeweilen zu Beginn der Legislaturperiode.

Dagegen ist die Nachfrage in der Parlamentsbibliothek sehr lebhaft, wobei freilich den sehr verschieden gelagerten Wünschen, die meist über das Verlangen nach Gesetzen und Kommentaren hinausgehen, nicht oder nur unzureichend entsprochen werden kann. Wer, wie der Sprechende, während der Sessionen sich oft in der Parlamentsbibliothek aufhält, wird immer wieder feststellen können, wie dort dauernd von Ratskollegen Auskünfte verschiedenster Art verlangt und Begehren vorgetragen werden. Selten aber können die nötigen Auskünfte erteilt werden.

Abschliessend möchte ich unterstreichen, dass dem Dokumentationsdienst grosse Aufgaben harren. Es genügt nicht, dass er den ohnehin schon reichlich, zum Teil bis an die Grenze des Tragbaren beanspruchten Parlamentariern riesige Aktenstösse vor die Nase schichtet. Der Dokumentationsdienst genügt seiner Aufgabe nur, wenn er den Parlamentariern nicht nur Unterlagen herbeischafft, sondern diese Unterlagen zumindest gesichtet, sortiert, nach Schwerpunkten geordnet liefert. Der Fragesteller soll Material erhalten, das er sofort zu überblicken und auszuwerten vermag. Auch dann wird von den Parlamentsmitgliedern noch eine vermehrte «Fleissleistung» abverlangt werden, weil das verwaltungsunabhängige Dokumentationsmaterial verarbeitet, durchdacht und zum wägenden Entscheid herangezogen sein will.

Noch ungelöst ist die eher heikle Frage eines Ausbaues der Fraktionssekretariate mit Unterstützung des Bundes, wie sie durch ein Postulat Blatti im Zusammenhang mit dem Dokumentationsdienst im Nationalrat aufgeworfen ist. Der Bundesrat hat das Postulat entgegengenommen, verzichtet aber darauf, im Zusammenhang mit der heutigen Vorlage Stellung zu beziehen und Anträge zu unterbreiten. Noch während der gegenwärtigen Session ist eine Besprechung zwischen einer Delegation des Bundesrates und Vertretern der Fraktionen und Parteien in Aussicht genommen, an der sowohl das Begehren einer Unterstützung der Fraktionssekretariate, wie auch die pendenten Postulate über den Wahlmodus des Bundesrates besprochen werden sollen. Es wird also nicht möglich sein, allfälligen Vorschlägen über eine Beanspruchung des Dokumentationsdienstes durch die Fraktionssekretariate im jetzt zur Behandlung stehenden Entwurf Rechnung zu tragen.

Ich möchte schliesslich dem Bundesrat dafür danken, dass er sehr rasch, ein halbes Jahr nach der Verabschiedung der «kleinen Parlamentsreform», uns seine Anträge zur Schaffung eines besonderen Dokumentationsdienstes vorgelegt hat. Ich bin überzeugt, dass dieser dem Miliz-Parlamentarier die Aufgabe derart erleichtern wird, dass er die Verantwortung für seine Tätigkeit weiterhin voll übernehmen kann. Dabei gebe ich mir Rechenschaft, dass zwar Hearings, Beamtenbefragungen, Expertenbefragungen und die Mitarbeit eines guten Dokumentationsdienstes viel zur Bewältigung der parlamentarischen Aufgaben beitragen, dass aber die geistige Arbeit des Sichtens, Wertens und Entscheidens keine noch so ausgeklügelte Institution einem Volks- oder Standesvertreter wird abnehmen können.

Ich empfehle Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission Eintreten auf den Bundesbeschluss.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Stucki: Gestatten Sie mir, dass ich mich in der Sache auch kurz äussere. Ich war seinerzeit der erste Präsident der Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens in Genf, die durch die Kantone und den Bund gemeinsam errichtet worden ist. Mit dem Departementswechsel habe ich dann allerdings diese Funktion abtreten müssen, aber der Zufall will es, dass mein Nachfolger nun auch unserm Rate angehört, es ist unser neuer Kollege Dr. Hans Hürlimann. Ich habe seinerzeit mit dem Aus- und Aufbau dieser Stelle ziemlich viel zu tun gehabt und so in dieser

Sache einige Erfahrung sammeln können. Ich möchte nicht wiederholen, was Herr Kollege Dietschi in seinem ausführlichen Referat gesagt hat, sondern nur kurz auf ein paar wenige Punkte hinweisen. Auch ich möchte die Errichtung einer solchen Dokumentationsstelle lebhaft begrüssen. Sie ist vor allem für die kleinen Fraktionen wichtig; die kleinen Fraktionen verfügen ja nicht über ausgebaute Sekretariate und werden deshalb in erster Linie von dieser Stelle Gebrauch machen müsen.

Wir müssen uns aber vielleicht bewusst sein, dass alle diese Vorschriften, die wir hier erlassen, weniger wichtig sind als die Person des Leiters. Diese Stelle steht und fällt mit der Persönlichkeit des Leiters und natürlich auch mit der weitern Belegschaft. Wir haben bei der Genfer Zentralstelle eine gute Erfahrung damit gemacht, dass wir einen ausgesprochenen Praktiker mit der Leitung betraut haben. Es war ein akademisch gebildeter Bibliothekar, der diese Stelle innerhalb kurzer Zeit einsatzbereit gemacht hat, und man kann schon sagen, dass diese Stelle die Erwartungen, die man in sie gesetzt hat, erfüllt hat und heute möchte weder der Bund noch die Kantone diese Stelle missen. Deshalb möchte ich die Anregung machen, dass man in erster Linie Ausschau hält nach einem Praktiker, der weiss, wie man solche Sachen aufbaut und weniger nach einem Theoretiker.

Es wird auch wichtig sein, dass diese Stelle Verbindungen mit ähnlich gelagerten Dokumentationsstellen sucht. Auf unsere Stelle in Genf habe ich bereits hingewiesen, und es ist vielleicht bekannt, dass nun unter der Aegide der Neuen Helvetischen Gesellschaft wahrscheinlich in Solothurn eine Stelle errichtet werden soll, die vor allem den Beziehungen unter den Kantonen zu dienen hat, aber auch in erster Linie als Dokumentationsstelle gedacht ist; und so gibt es noch eine Reihe weiterer Dokumentationsstellen und es wird sicher wichtig sein, dass Querverbindungen unter diesen Dokumentationsstellen gesucht werden.

Es wird auch wichtig sein, dass Klarheit in der internen Organisation besteht. Nach der Vorlage ist eine dreizehngliedrige Aufsichtskommission vorgesehen. Das ist vielleicht etwas schwerfällig, aber ich begreife an sich die grosse Zahl, es müssen darin ja beide Räte und die Parteien vertreten sein. Aber die Ausscheidung der Kompetenzen ist vielleicht nicht überall ganz klar und deshalb habe ich mir erlaubt, für die Detailberatung zwei kleine Abänderungsanträge zu stellen, die ich dann in der Detailberatung noch kurz begründen möchte.

Ich beantrage also ebenfalls Eintreten.

Bundesrat **von Moos:** Erlauben Sie mir nur ganz wenige Bemerkungen. Die sehr umfassenden, instruktiven Erläuterungen durch den Herrn Kommissionspräsidenten und auch die Ergänzung durch Herrn Ständerat Stucki führen in vortrefflicher Weise in das Problem ein, das für uns gewissermassen neu ist. Es scheint mir aber gleichwohl angezeigt zu sein, in zwei Richtungen eine kurze Bemerkung anzubringen, in zwei Richtungen, bezüglich deren der Herr Kommissionspräsident in seinem Referat durchschimmern liess, dass die Kommission eine etwas differenzierte Betrachtungsweise zu derjenigen des Bundesrates angewendet habe. Ich möchte Ihnen sagen, warum der Bundesrat zu seiner Auffassung gekommen ist, oder wie er die Dinge angesehen hat, ohne daraus eine Prinzipfrage machen zu wollen. Ich möchte vor allem anknüpfen an die interessanten Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten darüber, dass dem Leiter der Dokumentationsstelle oder dem Dokumentationsdienst als solchem vor allem ein Archiv zur Verfügung stehen müsse mit einem zuverlässigen sorgfältigen Register, das die Dinge greifbar macht, und dass auf der andern Seite eine Bibliothek zur Verfügung stehen müsse. Der Bundesrat vertritt nicht etwa die Auffassung, wie man gelegentlich hätte annehmen können, die Parlamentsbibliothek, die ja in erster Linie dem Dokumentationsdienst zur Verfügung stehen soll, müsse stagnieren und dürfe überhaupt nicht ausgebaut werden. Ich glaube auch nicht, dass das die Meinung wäre, wie sie von der Kommission geteilt würde. Auch der Bundesrat hat sie nicht in der Weise in seiner Botschaft vertreten. Hingegen hat er die Auffassung, dass die Parlamentsbibliothek, die immerhin über 4000 Bände umfasst, in erster Linie den Grundstock für das bilden soll, was dem Dokumentationsdienst des Parlamentes zur Verfügung stehen soll. Es ist an sich auch selbstverständlich, dass der Ausbau, die allmähliche Erweiterung ihres, wie gesagt, nicht völlig unbeträchtlichen Bestandes den Bedürfnissen des Parlamentes dienen muss, wie Sie es dann in Zustimmung zu einem Antrag von Herrn Ständerat Bächtold in der Kommission beschlossen haben. Fragen stellen oder diskutieren kann man immer wieder über das Ausmass der Erweiterung, wobei es nach den in helvetischen Landen geltenden Gepflogenheiten angezeigt sein wird, auf Bestehendem aufzubauen und Schritt für Schritt vorzugehen und inzwischen um so häufiger und um so vorteilhafter auf die beiden andern grossen Bibliotheken des Bundes, die Zentral- und die Landesbibliothek zurückzugreifen, aber dabei immer wieder für eine Verbesserung vor allem der Koordination sowohl im Bestand wie funktionell zu sorgen. Das hätte ich zu diesem Punkte noch zu sagen.

Ein ähnlicher Gedanke bewegt den Bundesrat auch in der Frage des personellen Ausbaues des Dokumentationsdienstes. Was der Bundesrat hierüber in der Botschaft geäussert hat, entspricht einer ähnlichen Ueberlegung, braucht aber nicht für immer als eine Einengung in personeller Hinsicht betrachtet zu werden. Diesbezüglich wird — darüber sind wir wohl einig — Wesentliches davon abhangen, wie die neue Institution des Dokumentationsdienstes funktioniert, wie sie geleitet wird — ich stimme mit Herrn Ständerat Stucki durchaus überein — und auch davon, wie sie beansprucht werden wird. Die Frage, wie der Dokumentationsdienst von Anfang an ausgestattet werden sollte, ob man einige Zurückhaltung an den Tag legen oder ihn auf der andern Seite nicht zu bescheiden dotieren solle, ist schon verschiedentlich diskutiert und aufgeworfen worden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die seinerzeit zum erstenmal den Gedanken des Dokumentationsdienstes in eine bestimmte gesetzliche Form gegossen hat, hat in ihrem Bericht vom 13. April 1965 geschrieben: «Es ist an einen bescheidenen Anfang gedacht und es soll nicht so weit gegangen werden, wie es in der Presse und in wissenschaftlichen Diskussionen in den letzten Jahren gewünscht wurde.» Dieser Empfehlung hat der Bundesrat nun Folge geleistet.

Dann hat auch der welsche Berichterstatter in der nationalrätlichen Kommission eine ähnliche Auffassung vertreten, als er im Oktober 1965 im Nationalrat ausführte: «Quoiqu'il en soit, cet appareil peut être au début de dimensions modestes.» Er hat dann allerdings beigefügt: «Seul l'usage qu'on en fera ou qu'on n'en fera pas, seule l'expérience permettra de le façonner peu à

peu de manière à répondre bien à des besoins réels.» Ich glaube, auf diesem Boden werden wir uns alle treffen. Ich habe auch aus anderen Voten nichts Gegenteiliges herausgehört.

Ein Urteil, wie sich der Dokumentationsdienst bewähren wird, wie er gegebenenfalls doch noch zweckmässiger und rationeller und effektiver gestaltet werden kann, als wir es uns heute vorstellen können, wird sich erst einmal fällen lassen, wenn eine gewisse Zeit darüber hinweg gegangen ist und eben die «expérience» zu besseren Schlüssen führen wird. Wir glauben, dass so, wie der Bundesrat den Dokumentationsdienst nun vorschlägt, wie er von der Kommission im wesentlichen akzeptiert und noch ausgestaltet worden ist, er zielgemäss und rationell und fruchtbringend sollte arbeiten können. Was der Bundesrat Ihnen heute vorschlägt, das ist ein Anfang. Bewährt sich der eingeschlagene Weg, dann wird das dem Parlament und — der Bundesrat hofft das durchaus mit Ihnen — der Erfüllung unserer gemeinsamen Aufgaben zum Nutzen gereichen.

Ich möchte Ihnen ebenfalls Eintreten auf die Vorlage empfehlen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des Articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 2, Ziff. 2

2. die Kommissionen oder alle Ratsmitglieder auf wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen aufmerksam zu machen oder sie ihnen zuzustellen.

Für den Rest: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Article premier

Proposition de la commission

Al. 2, chiffre 2

2. A attirer l'attention des commissions et de tous les membres des conseils sur des publications importantes relatives à un projet ou à des questions de politique générale ou à leur remettre lesdites publications.

Pour le reste: Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Dietschi, Berichterstatter: Bei der Aenderung von Absatz 2 handelt es sich um eine blosse Formulierungsfrage. Wir haben eine Umstellung vorgenommen: Zuerst soll aufmerksam gemacht und nur dann, wenn es noch gewünscht wird, auch zugestellt werden. Es handelt sich um eine rein redaktionelle Aenderung.

Angenommen — Adopté

Art. 2—4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 2 à 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Dokumentationsdienst die Parlamentsbibliothek zur Verfügung, die gemäss den Bedürfnissen des Parlamentes ausgebaut werden soll.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1

Pour s'acquitter de sa tâche, le service de documentation dispose de la bibliothèque du parlement qui peut être développée suivant les besoins du parlement.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Dietschi, Berichterstatter: Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, dass die Parlamentsbibliothek, gemäss den Bedürfnissen des Parlamentes ausgebaut werden soll. Das möchten wir hier festhalten. Der Bundesrat hat sich dieser Formulierung nicht widersetzt.

Angenommen — Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Der Dokumentationsdienst kann mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden und sie ermächtigen, Amtsakten herauszugeben.

Art. 6

Proposition de la commission

Le service de documentation peut, avec l'assentiment du mandant, demander aux départements et aux divisions des renseignements sur des questions touchant des domaines techniques ou des questions de droit. Les départements et les divisions sont tenus de donner des renseignements. Le Conseil fédéral peut délier les fonctionnaires du secret de fonction et du devoir de conserver le secret militaire et les autoriser à produire des documents officiels.

Dietschi, Berichterstatter: Artikel 6 zitiert Artikel 47bis, Absatz 3, Satz 1, des Geschäftsverkehrsgesetzes. Wir halten es für richtig, den Text dieses Artikels 47bis, Absatz 3, Satz 1, direkt im Artikel zu verankern.

Angenommen — Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Streichen.

Absatz 2 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 3

Die Dokumentationskommission (Artikel 12) kann auf begründetes Gesuch eines Auftraggebers eine andere Reihenfolge bestimmen.

Antrag Stucki

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Reihenfolge entscheidet die Dokumentationskommission.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

Biffer.

Al. 2 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 3

La commission de documentation (article 12) peut, sur demande motivée d'un mandant, modifier l'ordre dans lequel les travaux seront exécutés.

Proposition Stucki

Lorsque les avis divergent sur l'ordre dans lequel les travaux seront exécutés, la commission de documentation statue.

Dietschi, Berichterstatter: Der Bundesrat schlägt vor, dass die Aufträge, die dem Dokumentationsdienst erteilt werden, schriftlich vorgetragen werden. Wir haben darüber in der Kommission lange gesprochen. Wir halten es für richtig, dass auch mündlich Begehren vorgetragen werden können. Handelt es sich um wichtige Fragen, wird der Chef des Dokumentationsdienstes verlangen, dass das Begehren schriftlich fixiert wird. Dies hier festzuhalten, scheint uns eine starke Einengung zu bedeuten. Wir sind für eine gewisse Freiheit. Es sollen Begehren auch mündlich vorgetragen werden können. Wir glauben nicht, dass da Missbrauch getrieben wird. Deshalb beantragen wir Ihnen Absatz 1 zu streichen.

Zu Absatz 3 werde ich mich äussern, wenn Herr Stucki seinen Antrag begründet hat.

Stucki: In Artikel 8 wird die Erledigung der Arbeit geregelt, vor allem die Reihenfolge der Erledigung. Man kann sich fragen, ob solche Bestimmungen überhaupt aufgenommen werden sollen oder nicht. In Genf z. B. kennen wir keine derartige Regelung. Da ist es dem Direktor überlassen, wie und in welcher Reihenfolge er die Geschäfte behandeln will. Natürlich ist der Eingang der Geschäfte zum Teil massgebend, zum Teil natürlich eben auch die Dringlichkeit. Vielleicht wäre es gar nicht nötig, dass man diese Reihenfolge hier regeln würde. Aber ich will dagegen nicht Sturm laufen. Hier ist die Sache vielleicht etwas komplizierter.

In Absatz 2 dieses Artikels 8 wird nun grundsätzlich festgesetzt, dass die Reihenfolge nach dem Eingang zu erfolgen habe, und in Absatz 3 wird bestimmt, die Dokumentationskommission könne auf begründetes Gesuch eines Auftraggebers eine andere Reihenfolge bestimmen. Wenn nicht die Dokumentationskommission ausdrücklich eine andere Reihenfolge bestimmt, dann gilt der Zeitpunkt des Eingangs für die Behandlung. Sehr oft kann nun nicht der Eingang massgebend sein für eine Behandlung, denn es gibt doch immer Fragen, die sehr pressieren. Es kann doch z. B. vorkommen, dass eine Kommission zusammentreten muss, vielleicht eine Woche oder 14 Tage, nachdem sie die Botschaft erhalten hat, und dann muss bis zur Kommissionssitzung, wenn etwas gewünscht wird, etwas bereitliegen. Auf der andern Seite kann es vorkommen, dass einer gedenkt, vielleicht im Laufe des nächsten Jahres ein Postulat oder eine Motion zu stellen; das pressiert dann nicht. Oder: Jemand will vielleicht dokumentiert werden für eine Vorlage, die erst in der übernächsten Session im betreffenden Rate zur Behandlung kommt. Sie sehen, es muss also sehr oft von der Regel abgegangen werden. Wenn wir hier diese Vorschrift beibehalten, dann müsste die Kommission jedesmal zusammentreten, um einen solchen Abgang von der Regel zu genehmigen. Das könnte mindestens alle paar Wochen passieren, vielleicht sogar alle paar Tage. Diese 13 Mitglieder der Kommission wohnen über die ganze Schweiz verstreut und wollen wahrscheinlich nicht alle paar Wochen wegen einer Frage, die an sich eine Kleinigkeit bedeutet, zusammengerufen werden.

Deshalb sollten wir hier die Bestimmung aufnehmen, dass die Kommission nur eingreifen soll, wenn sich zwischen dem Leiter dieser Stelle und dem Auftraggeber Meinungsverschiedenheiten ergeben über die Reihenfolge. Sonst würde die Kommission meines Erachtens überbeansprucht. Ich möchte Sie deshalb bitten, in diesem Sinne meinem Antrag beizupflichten.

Dietschi, Berichterstatter: Ich habe in der Kommission die Auffassung vertreten, dass dieser Absatz überhaupt nicht notwendig ist. Es handelt sich um die Regelung des Einganges der Anfragen. Praktisch wird eine Häufung von Anfragen eigentlich nur während den Sessionen zu erwarten sein. Zwischen den Sessionen dürfte die Beanspruchung weniger gross sein, und es sind kaum Friktionen zu erwarten. Das wäre für mich eine Ueberraschung. Persönlich hätte ich es für richtig erachtet, hier von einer Regelung abzusehen. In der Kommission wurde aber eine Bestimmung verlangt, damit der Chef des Dienstes eine Handhabe besitzt, wenn gleichzeitig mehrere Fragen erledigt werden sollen. Ob die Formulierung der Kommission oder jene des Herrn Stucki gewählt wird, scheint mir persönlich nicht von sehr grosser Bedeutung zu sein.

Leu: Nachdem wir Absatz 1 gestrichen haben, muss Absatz 3 folgendermassen ergänzt werden: «Die Arbeiten werden grundsätzlich nach der Reihenfolge des Eingangs der Aufträge erledigt.»

Bundesrat **von Moos:** Ich möchte der Streichung von Absatz 1 nicht opponieren, obwohl sich auch Gründe für dessen Beibehaltung anführen liessen, gerade um

Schwierigkeiten in bezug auf die Reihenfolge vorzubeugen oder Meinungsverschiedenheiten, die offenbar erwartet werden, zum vorneherein zu vermeiden oder doch vermeiden zu helfen. Unter Umständen liesse sich auch eine Lösung in der Weise denken, dass wenigstens in den Fällen, in denen Aufträge schriftlich zu erledigen sein werden, diese dem Dokumentationsdienst schriftlich übergeben werden müssten. Wir werden diese Frage aber vor der Beratung im Nationalrat noch intern abkläen.

Was Absatz 3 betrifft, hätte ich die von der Kommission vorgeschlagene Lösung jener des Herrn Ständerat Stucki vorgezogen. Ich verstehe die Begründung des Herrn Ständerat Stucki durchaus, frage mich aber doch, ob es richtig sei, es darauf ankommen zu lassen, ob Meinungsverschiedenheiten entstehen oder nicht. Meinungsverschiedenheiten zwischen wem? Herr Ständerat Stucki denkt an Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Leiter des Dokumentationsdienstes und dem Auftraggeber. Es kann aber sehr wohl vorkommen, dass der Leiter des Dokumentationsdienstes sich im Gegenteil mit dem Auftraggeber einigt, dass aber eine ganze Reihe anderer Auftraggeber hinter ihm gar nicht einverstanden sind, wenn ihnen ein anderer vorgezogen wird, der beim Chef des Dienstes oder beim betreffenden Beamten etwas mehr Gewicht in die Waagschale zu legen versteht. Es fragt sich also, ob es besser herauskommt, wenn man es auf Meinungsverschiedenheiten ankommen lässt oder wenn wir es so regeln, dass die Dokumentationskommission in allen Fällen, in denen von der normalen Reihenfolge abgewichen werden soll, ihr Wort zu sprechen hat.

Auch ich glaube nicht, dass in der Praxis dieser Bestimmung allzu grosses Gewicht zukommen wird. In diesem Punkte bin ich mit dem Herrn Kommissionspräsidenten einverstanden; dennoch hätte ich in diesem Falle der von der Kommission vorgeschlagenen Lösung den Vorzug gegeben, eben aus der Ueberlegung heraus, dass man bis zur Beratung im zweiten Rat diese Frage noch näher untersuchen lassen könnte. Ich habe den Antrag des Herrn Ständerat Stucki auch erst heute morgen erhalten. Der Entscheid ist selbstverständlich Ihnen überlassen.

Präsident: Ich frage den Herrn Kommissionspräsidenten an, ob er am Antrag der Kommission festhalte.

Dietschi, Berichterstatter: Ich hatte keine Gelegenheit, mit der Kommission Fühlung zu nehmen, halte also am Antrag fest.

Präsident: Ich frage auch Herrn Stucki an, ob er an seinem Antrag festhalte.

Stucki: Jawohl.

Präsident: Ich nehme an, dass der Ergänzungsantrag Leu keiner Opposition begegnet. Das ist der Fall. Er ist damit angenommen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen
Für den Antrag Stucki	13 Stimmen

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Beamten des Dokumentationsdienstes üben ihre Tätigkeit unabhängig aus.

Abs. 2

In diesem Rahmen tragen sie den Wünschen des Auftraggebers Rechnung.

Art. 9

Proposition de la commission

Al. 1

Les fonctionnaires du service de documentation exercent leur activité en toute indépendance.

Al. 2

Ils tiennent cependant compte des vœux des mandants.

Dietschi, Berichterstatter: Hier möchte ich Ihnen beantragen, der Aenderung zuzustimmen, wonach es nicht heisst: «Der Dokumentationsdienst übt seine Tätigkeit unabhängig aus», sondern: «Die Beamten des Dokumentationsdienstes . . .»

Entsprechend muss es in Absatz 2 heissen: «tragen sie» statt «trägt er».

Angenommen — Adopté

Art. 10—11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Stucki

Abs. 3

. . . die Kommission die Aufsicht über die Tätigkeit . . .

Art. 12

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

La proposition Stucki ne concerne que le texte allemand.

Stucki: Es handelt sich hier eigentlich nur um eine Kleinigkeit. Artikel 12 spricht von dieser 13er-Kommission. In Absatz 3 heisst es dann im deutschen Text, dieser Kommission obliege «die Ueberwachung der Tätigkeit des Dokumentationsdienstes im allgemeinen.»

Ich habe mich nun am Wort «Ueberwachung» etwas gestossen. Ich finde diesen Ausdruck etwas zu blass. Es ist auch gesetzgeberisch kaum üblich, dass man von einer Ueberwachung spricht, und deshalb beantrage ich Ihnen, das Wort durch «Aufsicht» zu ersetzen. Damit ist klar gesagt, dass diese Dokumentationsstelle in ihrer Tätigkeit einer parlamentarischen Kommission unterstellt ist. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass es im Text zur Botschaft, Seite 6, ausdrücklich heisst: «Es versteht sich von selbst, dass die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes der Aufsicht eines besondern Parlamentsorgans unterstellt wird.» Ich glaube, wir sollten diese Formulierung nun auch in den Text aufnehmen, dann ist die Sache klarer.

Darms: Mit Bezug auf Absatz 1 dieses Artikels habe ich doch gewisse Bedenken. Es wird hier eine Kommission von 13 Mitgliedern vorgesehen. Ich will mich nicht über die Zahl 13 als solche äussern; ob sie Glück oder Unglück bringt, das wollen wir kompetenteren Instanzen überlassen, aber diese Kommission hat gemäss Artikel 4, 7 und 8 dieses Bundesbeschlusses Entscheide zu treffen, und ich stelle mir vor, dass diese Entscheide sehr rasch getroffen werden sollten. Die Meinung ist die, dass wir uns durch diesen Dokumentationsdienst die Aufgabe erleichtern und nicht erschweren und dass auch das Verfahren nicht schwerfälliger werde. Nun aber ist eine Kommission von 13 Mitgliedern nach meinem Dafürhalten äusserst schwerfällig. Ich glaube, dass sie viel zu gross ist, um rasch entscheiden zu können. Ich habe infolgedessen schon mit Bezug auf die Mitgliederzahl dieser Kommission meine Bedenken.

Es ist sodann vorgesehen, dass diese Kommission aus 9 Mitgliedern des Nationalrates und nur 4 Mitgliedern des Ständerates bestellt wird. Ich weiss nicht, ob Sie sich hier an den Artikel 38 des Geschäftsverkehrsgesetzes angelehnt haben. In Artikel 38 wird die Begnadigungskommission geregelt. Die Begnadigungskommission besteht ebenfalls aus 9 Mitgliedern des Nationalrates und 4 Mitgliedern des Ständerates. Aber dort geht es darum, Anträge zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung zu stellen. Bezüglich der Begnadigungsgesuche liegt die Kompetenz ausschliesslich bei der Vereinigten Bundesversammlung, nicht bei den Kammern. Aus dieser Ueberlegung heraus glaube ich, dass die Regelung, die dort getroffen worden ist, wahrscheinlich den Interessen entspricht. Dort besteht offenbar nicht die Meinung, dass man daran irgendetwas hätte ändern sollen oder dass diese Bestimmung unglücklich sei. Aber hier liegen die Dinge anders. Hier geht es eigentlich doch um die Gleichberechtigung der beiden Räte, und wir haben diesen Grundsatz immer hoch gehalten. Ich verweise Sie zum Beispiel auf Artikel 49 des Geschäftsverkehrsgesetzes. In Artikel 49 wird unter anderem gesagt: «Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte für die Dauer einer Legislaturperiode eine Delegation, in die jede Kommission drei Mitglieder abordnet, und die sich selbst konstituiert.» Dort haben wir also den Grundsatz der Gleichberechtigung. Beide Finanzkommissionen, die nationalrätliche und die ständerätliche, ordnen je drei Mitglieder ab, so dass wir dort numerisch wenigstens gleich stark vertreten sind.

Wir haben eine weitere Bestimmung mit Bezug auf das Einigungsverfahren in Artikel 17 des Geschäftsverkehrsgesetzes. In Artikel 17 wird in Absatz 2 gesagt: «Zählt die Kommission des einen Rates (es gilt dies für die Einigungskommission) weniger Mitglieder als diejenige des andern, so ist sie auf die gleiche Zahl zu ergänzen.» Also auch hier wieder die Gleichberechtigung. Heute aber wollen wir etwas einführen, das eine, ich will nicht gerade sagen, Diskriminierung unseres Rates, aber doch eine Zurücksetzung unseres Rates bedeutet. Ich glaube, dass wir doch am Grundsatz der Gleichstellung festhalten sollten. Ob eine Kommission von 6 Mitgliedern das richtige ist, das ist eine Frage für sich. Auf jeden Fall glaube ich, dass die Kommission nicht so gross sein und dass sie gleichmässig aus Mitgliedern der beiden Räte zusammengesetzt sein sollte. Warum man hier davon abgewichen ist, weiss ich nicht; in der Botschaft ist darüber nichts gesagt, und heute ist darüber auch nichts ausgeführt worden. In allererster Linie möchte ich um Auskunft über diese Fragen bitten, und je nachdem frage ich mich doch, ob die vorberatende Kommission dazu nicht noch einmal sollte Stellung nehmen können, denn es widerstrebt mir, uns in das zweite Glied versetzen zu lassen; wir wären, wenn wir 9 Nationalräten gegenüberstünden mit unseren 4 Ständeräten eine absolute Minderheit. Ich glaube, dass dies unglücklich wäre namentlich, wenn zum Beispiel Fragen, die aus unserm Rat entstehen, von dieser Kommission behandelt werden müssten. Dann würden die Nationalräte eigentlich befinden, was für uns gilt oder nicht, und wir hätten dazu sehr wenig zu sagen.

Dietschi, Berichterstatter: In der Kommission ist die Frage der Zusammensetzung der Aufsichtskommission eingehend diskutiert worden. Wir haben uns Rechenschaft darüber gegeben, dass in der numerischen Zusammensetzung der Ständerat nicht gleich behandelt wird wie der Nationalrat. Es wurde ausgegangen von der Zusammensetzung der Begnadigungskommission. Wir haben darüber diskutiert, ob nicht die gleiche Formulierung angewendet werden könnte wie bei der Finanzdelegation, also 3 Ständeräte und 3 Nationalräte. Doch ist zu sagen, dass die Finanzdelegation und die Dokumentationskommission sehr unterschiedliche Befugnisse haben, also gar nicht vergleichbar sind. Was uns veranlasst hat, der Lösung des Bundesrates zuzustimmen, ist die Rücksichtnahme auf die kleinen Fraktionen. Von den Vertretern der kleinen Fraktionen ist darauf hingewiesen worden, dass sie in der Finanzdelegation nur ausnahmsweise vertreten sind. Da es beim Dokumentationsdienst gewissermassen um eine politische Frage geht, wäre es nicht richtig, wenn die kleinen Fraktionen ausgeschlossen würden. Wenn wir beispielsweise drei Ständeräte und drei Nationalräte bestimmen würden, könnte kaum ein Vertreter der kleinen Fraktionen in dieses Gremium aufgenommen werden. Das waren die Ueberlegungen, die uns nach eingehender Debatte dazu geführt haben, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Dem Antrag von Herrn Ständerat Stucki kann ich mich anschliessen. Schon in der Botschaft des Bundesrates steht das Wort «Aufsicht», also ist es richtig, die Bezeichnung «Aufsicht» auch hier zu verwenden. Ich stimme dem Antrag zu.

Darms: Ich kann nur sagen, dass eine Analogie zur Begnadigungskommission hier nicht gegeben ist, denn das sind zwei ganz verschiedene Dinge. Wie gesagt, nimmt die Begnadigungskommission Stellung zuhanden der Bundesversammlung. Das wird in Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes ausdrücklich gesagt. Hier aber wird Stellung genommen zuhanden der einzelnen Kammern. Wenn die kleinen Fraktionen nicht berücksichtigt werden könnten, dann können sie bei 4 Mitgliedern unseres Rates auch nicht berücksichtigt werden. Das hat mit der Gleichberechtigung der beiden Kammern nach meinem Dafürhalten gar nichts zu tun. Dann gehen Sie von 4 auf 5 Mitglieder pro Rat, aber so, dass beide Räte gleich vertreten sind. An diesem Grundsatz der Gleichberechtigung sollten wir unter allen Umständen festhalten. Bei der Begnadigungskommission haben wir eine absolute Ausnahme, weil — wie gesagt — dort zuhanden der Vereinigten Bundesversammlung Anträge gestellt werden. Aber hier wird zuhanden der einzelnen Räte Stellung genommen. Wir sollten uns hier nicht ins zweite Glied zurücksetzen lassen.

Präsident: Stellt Herr Darms einen konkreten Antrag?

Darms: Ich würde den Antrag auf Gleichberechtigung stellen. Ob man dann 3 oder 4 Mitglieder pro Rat wählen soll, wäre eine Frage, zu der die Kommission noch einmal Stellung nehmen sollte. Richtiger wäre es nach meinem Dafürhalten, wenn die Kommission zu dieser Frage noch einmal Stellung nehmen würde in Kenntnis der Gründe, die gegen die vorliegende Lösung ins Feld geführt werden.

Ich würde lieber den Ordnungsantrag stellen, die Sache an die Kommission zurückzuweisen. Das ist keine grosse Sache; diese Frage kann ohne grosse Schwierigkeiten von der Kommission noch einmal überprüft werden.

Präsident: Herr Darms stellt den Ordnungsantrag, diesen Artikel 12 nochmals der Kommission zur Prüfung zu unterbreiten.

Dietschi, Berichterstatter: Ich bin bereit, während der Session die Kommission noch einmal zusammenzurufen, um die Frage der Zusammensetzung erneut zu prüfen. Wir werden Ihnen im Laufe der Session einen neuen Antrag vorlegen.

Präsident: Die Kommission ist bereit, diesen Ordnungsantrag von Herrn Darms zur Ueberprüfung des Artikels 12 in der Kommission entgegenzunehmen.

Dagegen ist der Herr Kommissionspräsident bereit, im Namen der Kommission der Fassung von Herrn Stucki zu Artikel 12, Absatz 3, zuzustimmen.

Zurückgestellt — Réservé

Art. 13

Antrag der Kommission

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt am 1. Januar 1968 in Kraft.

Art. 13

Proposition de la commission

Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il entre en vigueur le 1er janvier 1968.

Angenommen — Adopté

Präsident: Die Gesamtabstimmung kann noch nicht vorgenommen werden, weil Artikel 12 noch bereinigt werden muss.

Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 1. März 1967
Séance du 1er mars 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9549. Diplomatische Vertretungen. Errichtung
Missions diplomatiques. Création

Botschaft und Gesetzentwurf vom 19. September 1966 (BBl II, 517)
Message et projet de loi du 19 septembre 1966 (FF II, 529)

Beschluss des Nationalrates vom 30. November 1966
Décision du Conseil national du 30 novembre 1966

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

M. **Despland,** rapporteur: La vague de décolonisation déclenchée par la dernière guerre mondiale a permis a de nombreux peuples d'accéder à l'autonomie et de créer autant d'Etats indépendants nouveaux. Cette situation a conduit le Conseil fédéral à plusieurs reprises, depuis 1945, à soumettre aux Chambres des propositions portant sur la création de nouvelles missions diplomatiques. Ces propositions répondaient d'une part au principe de l'universalité de nos relations diplomatiques et, d'autre part, aux exigences de la protection des intérêts suisses. C'est ainsi que, par la voie d'arrêtés fédéraux de portée générale, les Chambres ont autorisé le Conseil fédéral à ouvrir de nombreuses missions diplomatiques remplaçant, suivant l'importance du pays, nos consulats existants par des ambassades ou en y accréditant un chef de mission résidant dans un Etat tiers.

Les arrêtés fédéraux qui ont été votés en cette matière reposaient sur la dernière phrase du chiffre 3 de l'article 85 de la Constitution fédérale, qui stipule que la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements sont de la compétence des deux Conseils.

En 1964, le rythme de l'accession de nouveaux Etats à l'indépendance s'étant quelque peu ralenti, le Conseil fédéral avait demandé et obtenu l'autorisation d'ouvrir de nouvelles missions diplomatiques, suivant l'évolution des circonstances et les exigences du moment, sans être lié par une durée limitée d'un arrêté. Cependant, la discussion devant les Chambres, plus particulièrement au sein des commissions des affaires étrangères, avait amené à la constation qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les deux Conseils, une autorisation qui ne serait soumise à aucune limite de validité dans le temps devrait prendre la forme d'une loi et non plus celle d'un arrêté. Le chef du Département politique fédéral fut prié par les deux commissions de présenter un rapport et de faire des suggestions sur cette question.

On aurait pu modifier la loi sur les rapports entre les deux Conseils ou celle du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale mais une revision d'un article de loi en entraînant fatalement d'autres, elle eût

tiert werden. Diese Orientierung wird dann jeweils an die Gruppe der schweizerischen Bauindustrie weitergeleitet. Dazu kommt, dass das Amt für Wasserwirtschaft auf Grund von Artikel 3 des Abkommens die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Vergebungspraxis der deutschen Schiffahrtsbehörden bereits besitzt. Dass es übrigens nicht an gutem Willen der deutschen Stellen fehlt, zeigt z. B. die kürzliche Vergebung von schwierigen Meisselarbeiten an eine belgische Firma. Im übrigen verweise ich auf die Einzelheiten des vorliegenden Berichtes. Mit diesen Bemerkungen beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission, den vorliegenden Beschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung des Ausbaues des Rheins zwischen Neuburgweier/Lauterburg und St. Goar in globo zu genehmigen.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Art. 1—3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Articles premier à 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 7. März 1967
Séance du 7 mars 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Siehe Seite 14 hiervor — Voir page 14 ci-devant

Art. 12
Antrag der Kommission
Abs. 1
Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus je vier Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

Art. 12
Proposition de la commission
Al. 1
Les conseils nomment, pour la durée d'une période législative, une commission commune de documentation, qui se compose de quatre membres du Conseil national et de quatre membres du Conseil des Etats et qui se constitue elle-même. Il doit être tenu compte des trois langues officielles.

Dietschi, Berichterstatter: Sie haben in der Detailberatung Artikel 12 an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Zusammensetzung der Dokumentationskommission im Sinne einer bessern Berücksichtigung des Ständerates in diesem Aufsichtsorgan einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen.

Herr Kollege Darms hat mit Argumenten, die Beachtung verdienen, beanstandet, dass nach dem Vorschlag des Bundesrates, dem sich eine Mehrheit unserer Kommission anschloss, die neu zu schaffende Dokumentationskommission mit 9 Nationalräten und 4 Ständeräten sehr ungleich zusammengesetzt würde. Das ist bei 9 Nationalräten und 4 Ständeräten zweifelsohne der Fall. Dem Bundesrat diente, wenn ich mich so ausdrücken darf, als «Muster» die Begnadigungskommission, welche die gleiche zahlenmässige Zusammensetzung aufweist. Zutreffend ist allerdings, wie dies Herr Darms dargelegt hat, dass die Befugnisse der Begnadigungskommission und diejenigen der Dokumentationskommission sehr unterschiedlich und nicht vergleichbar sind. Während die Begnadigungskommission Anträge an die Bundesversammlung vorlegt, hat die Dokumentationskommission abschliessende Entscheide zu treffen. Die erweiterte Geschäftsprüfungskommission hat sich in einer weiteren Sitzung auftragsgemäss nochmals mit dem Artikel 12 beschäftigt und die Anregungen Darms, denen Sie mit Ihrem Rückweisungsbeschluss, wie ich annehmen darf, beipflichteten, geprüft, mit dem Resultat, dass wir Ihnen beantragen, die neue Aufsichtskommission paritätisch zusammenzusetzen. Wir schlagen Ihnen vor, das Gremium aus 4 Nationalräten und 4 Ständeräten zu bestellen. Beim

Verhältnis von 4 Nationalräten und 4 Ständeräten werden auch Vertreter der kleinen Fraktionen sowohl des Ständerates wie des Nationalrates in der Dokumentationskommission Einsitz nehmen können, was durchaus erwünscht ist. Ich stelle Ihnen im Namen der Kommission, die sich einstimmig für eine paritätische Zusammensetzung ausgesprochen hat, diesen Antrag.

Eine Minderheit sprach sich für 5 Nationalräte und 5 Ständeräte aus, verzichtet aber auf einen Minderheitsantrag, so dass ich Ihnen beantragen möchte, die Dokumentationskommission aus je 4 Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates zusammenzusetzen.

Angenommen — Adopté

Dietschi, Berichterstatter: Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Artikel 3 und 8 zurückzukommen. Es geht nicht um materielle Aenderungen, sondern um redaktionelle Verbesserungen, die wir Ihnen vorschlagen möchten (Zustimmung).

Art. 3 und 8
Antrag der Kommission

Art. 3, Ingress
Dem Dokumentationsdienst können Aufträge erteilen:

Art. 8
Abs. 2
Die Aufträge werden grundsätzlich nach der Reihenfolge ihres Einganges erledigt.

Streichen. *Abs. 3*

Art. 3 et 8
Proposition de la commission

Art. 3, préambule
Ne concerne que le texte allemand.

Art. 8
Al. 2
Le service de documentation exécute en principe les mandats dans l'ordre de leur arrivée, mais en cherchant à ce que les affaires puissent être rapidement traitées dans les commissions et les conseils.

Biffer. *Al. 3*

Dietschi, Berichterstatter: Artikel 3: Der Ingress lautet: «Aufträge erteilen können dem Dokumentationsdienst:» Wir beantragen zu sagen: «Dem Dokumentationsdienst können Aufträge erteilen:»

Artikel 8: Sie sind in der Detailberatung dem Antrag der Kommission gefolgt und haben den ersten Satz von Artikel 8, lautend: «Die Aufträge sind dem Dokumentationsdienst schriftlich zu geben», gestrichen. Auch sind Sie der neuen Formulierung des Absatzes 3, wie er von der Kommission vorgeschlagen wurde, nicht gefolgt. Die Kommission hat in der Folge Artikel 8 nochmals geprüft und schlägt Ihnen eine kürzere, klare Formulierung vor, die lautet: «Die Aufträge werden grundsätzlich nach der Reihenfolge ihres Einganges erledigt.» Jedes weitere Detail erübrigt sich; der Absatz 3 kann somit gestrichen werden. Dagegen bleibt der Absatz 4 bestehen.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes:	35 Stimmen (Einstimmigkeit)

Odermatt: Ich glaube, dass die Verhandlungen über diese beiden nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse für später grosse Bedeutung haben. Aus den Ausführungen des Herrn Kommissionsreferenten haben Sie entnehmen können, dass der Vollzug dieser beiden Beschlüsse von grosser Bedeutung ist und auch die Mitglieder des Rates interessiert. Aus diesem Grunde möchte ich Ihnen beantragen, die Verhandlungen über diese beiden nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse über die Einführung des Dokumentationsdienstes und des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen ins Stenographische Bulletin aufzunehmen. Ich bin sonst nicht dafür, dass bei x-beliebigen Gelegenheiten das Stenographische Bulletin durch Aufnahme von nicht bedeutungsvollen Verhandlungen bereichert wird. Aber ich glaube, im vorliegenden Fall ist die Aufnahme angezeigt.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Odermatt:	29 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 8. März 1967
Séance du 8 mars 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9563. Finanzhaushalt des Bundes. Beschaffung zusätzlicher Einnahmen

Finances fédérales. Création de recettes supplémentaires

Botschaft und Beschlussentwurf vom 7. November 1966 (BBl II, 645)
Message et projet d'arrêté du 7 novembre 1966 (FF II, 657)

Beschluss des Nationalrates vom 20. Dezember 1966
Décision du Conseil national du 20 décembre 1966

Eintreten. **Antrag der Kommission**

Ordnungsantrag Bachmann
Die Beratung sei auszusetzen und der Bundesrat einzuladen, einen Ergänzungsbericht zu erstatten.

Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles.

Proposition d'ordre Bachmann
La discussion est à différer et le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport complémentaire.

Berichterstattung — Rapport général

Meier, Berichterstatter: Ich habe den Auftrag, Ihnen über eine Vorlage zu referieren, die eine der wichtigsten Entscheidungen unseres Rates im Verlaufe dieser

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Ingress, Ziffern 1–5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ziffer 6 (neu)

Er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater, Abs. 5 und Art. 54, Abs. 3 des Gesetzes).

Art. 2

Proposition de la commission

Préambule, chiffres 1 à 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Chiffre 6 (nouveau)

De veiller à ce que les constatations qui concernent la sphère d'activité d'une autre commission permanente soient communiquées à cette dernière (art. 47*quater*, al. 5, et art. 54, al. 3 de la loi).

Angenommen – Adopté

Art. 3, 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Nach Entwurf des Bundesrates.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Selon le projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 113 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss
Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. Januar 1967 (BBl I, 194)
Message et projet d'arrêté du 17 janvier 1967 (FF I, 193)

Beschluss des Ständerates vom 7. März 1967
Décision du Conseil des Etats du 7 mars 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Schmid Arthur, Berichterstatter: Die im Zusammenhang mit der Mirage-Affäre gemachten Erfahrungen lösten in unserem Parlament die berechtigten und notwendigen Bestrebungen aus, die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit zu verstärken und die Grundlagen für die Sachentscheide des Parlamentes zu verbessern. Im seinerzeitigen Bericht der vom Nationalrat und Ständerat eingesetzten Kommission über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit wurde ein Hauptakzent mit der Forderung nach der Verbesserung der Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungsfähigkeiten gesetzt. In der Tat haben die ständige Vermehrung der Staatsaufgaben, die stürmische technische Entwicklung, die Komplizierung und Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse den Parlamentarier vor immer schwierigere Aufgaben gestellt. Es fehlt ihm oft die nötige Fachkunde zu einer gründlichen und selbständigen Beurteilung der ihm vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen, so dass er bei seiner Meinungsbildung weitgehend auf die Argumente angewiesen ist, die sich den bundesrätlichen Botschaften entnehmen lassen. Dadurch hat sich eine Verlagerung des politischen Schwergewichtes vom Parlament auf die Exekutive und ihren Verwaltungsapparat vollzogen, die auf die Dauer unsere demokratische Staatsordnung zu beeinträchtigen droht. Dieser Entwicklung lässt sich wirksam nur entgegenarbeiten, wenn dem einzelnen Mitglied der eidgenössischen Räte der Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme erleichtert wird. Mit der Realisierung eines parlamentseigenen Dokumentationsdienstes wird ein massgeblicher Schritt zur Ergänzung und Verbesserung des parlamentarischen Instrumentariums vollzogen.

Professor Dr. Kurt Eichenberger, nunmehr Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, führte schon 1952 in seinem Referat über Rechtsetzungsverfahren und Rechtsetzungsformen in der Schweiz für den schweizerischen Juristentag aus: «Ein parlamentseigener

Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlamentes ernst gemacht werden will. Die Ausgestaltung braucht sich keineswegs an die Beispiele der Vereinigten Staaten anzulehnen. Sie wird spezifisch schweizerisch gehalten werden können und organisationstechnisch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten. Wesentlich ist einzig, dass der Dienst erstens von tüchtigen, optimal unabhängigen Persönlichkeiten versehen wird, zweitens einzig und direkt dem Parlament unterstellt ist, drittens vorerst nicht zu knapp ausgestaltet wird.»

Die Warnung, bei der Schaffung des Dokumentationsdienstes sich nicht allzusehr an ausländische Vorbilder anzulehnen, darf nun aber keineswegs dazu führen, dass die schweizerische Lösung sich mit einem Minimum begnügt und dadurch von Anfang an zu einem untauglichen Mittel wird. Der Schweizer Parlamentarier steht insofern zu ausländischen Vorbildern ja einzigartig da, als er seine Funktion nebenamtlich ausüben muss. Somit hat er notgedrungen nur eine beschränkte Zeit für seine parlamentarische Tätigkeit zur Verfügung. Also ist gerade er auf eine wirksame Hilfe angewiesen.

Sie haben durch Ihren Beschluss über den Ausbau der Verwaltungskontrolle und der damit verbundenen Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes der Schaffung eines parlamenteigenen Dokumentationsdienstes bereits zugestimmt. Bei der Beratung des betreffenden Gesetzerlasses konnten die Einzelheiten dieses Dienstes jedoch noch nicht geregelt werden, so dass in Artikel 40bis, Absatz 2 der Novelle vorgesehen wurde, über Aufgabe und Organisation einen einfachen Bundesbeschluss zu erlassen.

Wir sind dem Bundesrat ausserordentlich dankbar, dass er uns innert sehr kurzer Frist den Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss mit Botschaft vom 17. Januar 1967 unterbreitet hat. Dass das Parlament dieser Frage eine ganz besondere Bedeutung beimisst, geht schon daraus hervor, dass sowohl der Ständerat wie der Nationalrat ihre Geschäftsprüfungskommission, die mit der Vorberatung der bundesrätlichen Vorlage beauftragt wurden, verstärkt haben. Die erweiterte Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich sehr eingehend mit den bundesrätlichen Vorschlägen und der durch den Ständerat beschlossenen Abänderungen auseinandergesetzt. Sie liess sich dabei von den eben skizzierten grundsätzlichen Überlegungen leiten. Sie übersah nicht, dass schon eine Vielzahl von Informations- und Dokumentationsquellen vorhanden ist. Schon die Botschaft weist auf die zahlreichen Fachbibliotheken hin, die zusammen rund über 1 Million Bände umfassen. Neben der Landesbibliothek, der Zentralbibiiothek, der Bibliothek der ETH, möchte ich die Bibliothek des Eidgenössischen Statistischen Amtes, die Militärbibliothek des EMD, die Bibliothek und Dokumentationsstelle der PTT und den Dokumentationsdienst der SBB erwähnen. Von den Institutionen ausserhalb der Bundesverwaltung ist das «Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik» an der Universität Bern hervorzuheben. Schliesslich wollen wir auch die heutige Parlamentsbibliothek, die als Handbibliothek gedacht ist und rund 4200 Bände umfasst, nicht vergessen.

Angesichts dieser Fülle vorhandenen Materials könnte in der Tat die Frage auftauchen, ob noch eine weitere Stelle zu schaffen sei. Diese Frage muss aus der Sicht des Parlamentes eindeutig und vorbehaltlos bejaht werden. Dabei wird an dieser Frage allerdings die Funktion und die Aufgabe dieser parlamentseigenen Dokumentationsstelle recht deutlich. Es geht nicht in erster Linie um die Beschaffung und Erschliessung zusätzlicher Informations- und Dokumentationsquellen, um die weitere Überschwemmung des Parlamentariers mit Papier. Die zentrale Aufgabe und Bedeutung des parlamentarischen Dokumentationsdienstes liegt darin, die bereits vorhandenen Quellen dem Parlamentarier in optimaler Form zu erschliessen. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang nachdrücklich fest, dass der Dokumentationsdienst in erster Linie als parlamentarischer Hilfsdienst zu verstehen ist. Dem Parlamentarier fehlt ja gerade die notwendige Zeit, um die umfangreiche Dokumentation zu verarbeiten. Am Dokumentationsdienst liegt es, ihm hier zur Hand zu gehen, ihm die notwendigen Unterlagen in konzentrierter Form zu beschaffen. Nur mit kurzen, zweckdienlichen, das Wesentliche erfassenden Hinweisen, Übersichten und Zusammenfassungen kann der Parlamentarier wirksam entlastet werden. Die eigentliche schöpferische und geistige Arbeit soll und muss der Parlamentarier nach wie vor selber leisten. Die erforderlichen Unterlagen aber sollen ihm in gegliederter, geraffter und übersichtlicher Form dabei dienstbar gemacht werden, und auch Rechtsprobleme sind gegebenenfalls aufzuzeigen und ihre Lösungen anzudeuten.

Bei der technischen Ausgestaltung des Dokumentationsdienstes ist auf die verschiedenen Möglichkeiten der Information Rücksicht zu nehmen. Wir sehen grundsätzlich drei Quellen.

Erstens: Ausgangspunkt jeglicher Dokumentation und Information ist eine genügende Bibliothek. Hier genügt ein Hinweis auf die verschiedenen Bibliotheken innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung nicht, sondern in erster Linie ist der Parlamentsbibliothek der notwendige Ausbau angedeihen zu lassen. Sie muss nach den spezifischen Bedürfnissen ihres besonderen Benützerkreises ausgerichtet werden. Ein gewisses Minimum an einschlägiger Literatur muss für die Räte ständig präsent und auch parlamentsnah untergebracht sein. Dass der Dokumentationsdienst aber auch seine Jagdgründe auf die übrigen Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung ausdehnen darf und soll, ist selbstverständlich. In diesem Bereich hat er vor allem die Koordination zu den bestehenden Organisationen herzustellen.

Zweitens: Eine weitere, des öftern anzubohrende Quelle findet sich in der Verwaltung, in den Departementen und ihren Abteilungen selber. Professor Eichenberger stellt in seinem Aufsatz «Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat» (erschienen in der Schweizerischen Juristenzeitung 1965, S. 288ff.) fest, dass die Verwaltung ein faktisches Sachkundemonopol innerhalb der staatlichen Organisation besitzt. Dieses Fachwissen der Administration sollte dem Parlament zugänglich gemacht werden können. Eichenberger tritt dabei für eine Objektivität in dem Sinne ein, «dass das Sachproblem durch die Exekutive ausgebreitet wird, ihre eigenen Zweifel erwähnt und Alternativlösungen mit Vor- und Nachteilen loyal aufgezeigt werden».

Drittens: Schliesslich besteht eine dritte Möglichkeit der Information darin, dass Experten beigezogen werden. Angesichts des damit verbundenen Aufwandes rechtfertigt sich hier allerdings eine gewisse Zurückhaltung.

Die Materialbeschaffung kann nach zwei grundsätzlich voneinander verschiedenen Kriterien erfolgen. Zunächst müssen Unterlagen zu bestimmten Geschäften gemäss den erteilten Aufträgen zusammengestellt werden. Daneben aber ist die laufende Information zu politisch wichtigen Fragen eine zentrale Aufgabe des Dokumentationsdienstes, wobei auch der Verschiedensprachigkeit des Parlamentes die volle Beachtung geschenkt werden soll,

indem den Ratsmitgliedern der einen Sprachgruppe auch wichtige, beachtliche Stimmen aus den übrigen Sprachgruppen zur Kenntnis gebracht werden.

Die im Zusammenhang mit dem Dokumentationsdienst im Nationalrat durch ein Postulat Blatti aufgeworfene Frage des Ausbaus der Fraktionssekretariate mit Unterstützung des Bundes ist vom Bundesrat noch zurückgestellt worden. Es wurde darauf verzichtet, im Zusammenhang mit der heutigen Vorlage Stellung zu beziehen und Anträge zu unterbreiten. Es erscheint durchaus zweckmässig, dass sich die Fraktionen zunächst des mit diesem Bundesbeschluss zu schaffenden Dokumentationsdienstes bedienen und zu gegebener Zeit melden, inwiefern noch Lücken bestehen.

Der Entwurf enthält keine Angaben über die personelle Dotierung des parlamentseigenen Dokumentationsdienstes. In der Botschaft wird ausgeführt, dass für den Anfang die Anstellung eines Dokumentalisten als Chef und eines ständigen juristischen Mitarbeiters sowie einer Hilfskraft zureichend sei. Wie schon die ständerätliche Kommission, findet auch die erweiterte Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates einen solchen Start als völlig ungenügend. Auch wir verschliessen uns zwar der Erkenntnis nicht, dass zunächst mit bescheidenen Mitteln angefangen werden soll und dass nach den gemachten Erfahrungen ein sukzessiver Ausbau anzustreben ist. Eine Reihe von Aufgaben wird ohnehin erst mit dem Einspielen des Apparates anfallen. Die Kommission legt einmütig und nachdrücklich Wert auf die Feststellung, dass das neue Instrument des parlamentseigenen Dokumentationsdienstes von allem Anfang an so ausgestaltet werden muss, dass es wirksam funktionieren kann. Es ist völlig undenkbar, dass man einen Dokumentalisten findet, der den vollständigen Überblick über die vielschichtigen Probleme und Fragen besitzt, dass er den Parlamentariern wirksame Hilfe leisten könnte. Sobald diese Hilfe aber nicht mit einiger Intensität geleistet werden kann, wird sie von den Parlamentariern nicht mehr angefordert werden, und die ganze neue Institution könnte sich als Fehlschlag herausstellen. Gerade am Anfang ist daher eine Dotierung sicherzustellen, die das Risiko des Ungenügens weitmöglichst ausschaltet. Die Kommission des Ständerates betrachtete für den Anfang vier qualifizierte Mitarbeiter als absolutes Minimum. Unsere erweiterte Geschäftsprüfungskommission glaubt, dass noch weitergegangen werden muss. Es muss Gewähr dafür geschaffen werden, dass man genügend Fachleute findet, die sich in den politischen und den Sachfragen der einzelnen Departemente auskennen und die den Parlamentariern die notwendigen Auskünfte und die notwendige Sachdokumentation liefern können.

Die erweiterte Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist davon überzeugt, dass mit der vorgeschlagenen Regelung des Dokumentationsdienstes die Grundlagen zu einem Instrument geschaffen werden, das imstande ist, unserem Milizparlament die Aufgabe derart zu erleichtern, dass es wieder mit vermehrter Sachkenntnis an die Lösung der gestellten Aufgaben herantreten und damit auch wieder in vermehrtem Masse die Verantwortung übernehmen kann. Sie empfiehlt Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

M. **Wilhelm,** rapporteur: Dans le concert des peuples et des structures publiques qui organisent et régissent ceux-ci, la Suisse contemporaine fait souvent figure d'entité politique étrange et paradoxale, originale et complexe, voire quelque peu anachronique. Il est normal, par exemple, que l'étranger s'étonne que nous ayons un parlement de milice à une époque où les tâches de l'Etat s'accroissent constamment, à une époque de progrès techniques rapides et de développements économiques et sociaux considérables, tant sur les plans nationaux qu'internationaux. En fait, nous savons tous d'expérience que notre rôle de parlementaires miliciens se complique toujours davantage et qu'il atteint parfois des limites insurmontables pour certaines professions et catégories sociales.

Mais, ce qui est plus étrange encore, c'est qu'il ait fallu attendre l'année dernière et un accident imprévu sous forme de l'affaire Mirage... pour que l'on se rende enfin compte des conditions absolument insatisfaisantes dans lesquelles nous travaillons depuis tant d'années. Effectivement, pour exercer un mandat politique tel que le nôtre, la première condition est bel et bien d'être informé, valablement et suffisamment des problèmes en cause. C'est seulement lorsque cette base est établie que le jugement et la décision sont possibles car, en cas contraire, il s'agit alors d'un vulgaire coup de poker ou de la signature d'un chèque en blanc!

Or que faisons-nous sous cette coupole, sinon donner des chèques en blanc à longueur d'année, au Conseil fédéral et à son administration, d'une part, à des commissions et à des collègues, d'autre part. Parfois, selon nos spécialisations respectives et selon certains pôles d'intérêt personnels, nous réussissons certes à donner tel avis plus ou moins autorisé sur certains problèmes et à voter en véritable connaissance de cause; mais qui peut dire ici qu'il est informé et documenté de manière satisfaisante sur toutes les affaires soumises à notre ratification? Qui peut affirmer qu'il est un parlementaire polyvalent doté de la science infuse et qui n'a jamais pris de décision à la légère et à la sauvette, c'est-à-dire sans connaissance suffisante du dossier en cause?

Bien sûr, nombre de parlementaires disposent de secrétariats ou d'officines spécialisés qui débroussaillent et conditionnent les problèmes soumis au parlement selon telle ou telle teinte ou orientation. Il s'agit des secrétariats politiques et professionnels et de tous ces «lobbys» plus ou moins connus et influents qui ont intérêt – et combien en certaines occasions – à orienter nos décisions dans telle direction. Et puis n'oublions pas la presse qui, à en juger par la masse des journaux qui recouvrent nos pupitres et jonchent le parterre de cette salle, semble jouer un grand rôle dans notre documentation et notre information.

Bien sûr aussi, il y a toute cette documentation officielle qui nous parvient quasi journellement: les messages et rapports du Conseil fédéral, les procès-verbaux, les sténogrammes, les décisions des instances judiciaires et administratives, les rapports de gestion des divers départements et des régies officielles ou semi-officielles (PTT, CFF, Société suisse de radiodiffusion, Butyra, Käseunion, etc.). Il y a les statistiques diverses, les expertises, les revues, bref, un véritable déluge de paperasses souvent fort intéressantes mais qu'il est impossible de «digérer» comme il faudrait lorsque l'on ne peut consacrer tout son temps au mandat parlementaire.

Il est vrai que certains d'entre nous sont à cet égard de véritables «parlementaires professionnels» puisqu'ils ont le temps et la possibilité matérielle – évidemment pas sur la base de nos mesquins jetons de présence! – d'opérer la synthèse de tout le matériel qu'ils reçoivent. Ils réussissent à trier, à constituer des dossiers et à classer régulièrement les «arrivages» et viennent même souvent à Berne courir les bureaux fédéraux entre les sessions pour compléter leur information, tant il est vrai que la réponse aux questions que l'on peut se poser dans l'exercice de sa charge ne se trouve pas souvent dans le flot des papiers officiels. Cer-

tains vont même jusqu'à se payer des «nègres», si l'on peut dire, pour leur mâcher la besogne et rédiger leurs interventions...

Or une telle situation est anormale et dangereuse. Nombre de parlementaires font dépendre leur jugement et tirent leur information de milieux et d'organismes qui poursuivent de tout autres buts que le bien commun et l'intérêt général. Souvent ils sont informés et même bien informés, mais ils sont effectivement «déformés», fût-ce malgré eux, dans le même temps! Par ailleurs, un parlementaire digne de ce nom, c'est-à-dire un élu du peuple à l'appellation contrôlée parce que soucieux de remplir son mandat populaire en toute conscience, ne saurait faire confiance systématiquement et aveuglément au Conseil fédéral et à son administration. Il faut donc que le parlementaire puisse s'adresser à un service parlementaire de documentation indépendant du pouvoir exécutif et des milieux économiques et politiques, à l'instar de ce qui se pratique dans la plupart des autres pays, avec plus ou moins de bonheur d'ailleurs.

La nécessité d'une telle institution n'est heureusement plus contestée aujourd'hui; nous avons pris la décision de principe y relative l'an dernier. Il faut se féliciter hautement de cette évolution, car seule elle permettra de maintenir en notre Conseil un système de milice menacé d'une usure fatale. Seule aussi elle permettra de rétablir une certaine égalité entre tous les parlementaires puisque certains d'entre eux sont très informés, mais mal, et que les autres, le plus grand nombre assurément, ne le sont au contraire pas assez! Cette évolution, en son point d'aboutissement idéal et pour l'heure encore utopique il est vrai, devrait permettre avec le temps une désentrave et une libération de cette influence prépondérante du pouvoir exécutif qui est la caractéristique de notre régime parlementaire actuel et dont les conséquences sont parfois graves et contribuent fortement au désintéressement du citoyen vis-à-vis de la chose publique. En effet, le jour où notre parlement aura repris le poids qui doit être le sien selon la Constitution et les lois élémentaires d'une démocratie digne de ce nom, alors aussi la séparation des pouvoirs sera mieux appliquée et le centre de gravité des affaires publiques suisses sera remis à sa place véritable. Cela devrait susciter un nouveau dynamisme et intérêt civiques dont la nécessité n'est plus à démontrer pour la Confédération.

Paul Valéry a écrit un jour qu'un chef est d'abord un homme qui a besoin des autres. Effectivement, que ferait un chef de guerre, par exemple – puisqu'on en parle depuis hier matin –, s'il ne disposait de nombreux services auxiliaires capables de lui apporter les éléments d'information nécessaires à sa prise de décision?

Il y a trop longtemps à cet égard que notre parlement marche les yeux bandés. Seul un service auxiliaire dans le sens de l'arrêté qui vous est soumis, même si celui-ci va moins loin qu'on ne pourrait le souhaiter (en Suisse tout commence lentement et timidement à se demander même si l'influence bernoise n'est pas exagérée sur le plan fédéral), permettra d'enlever un bandeau fort préjudiciable à l'intérêt général ainsi qu'au prestige et à l'efficacité du pouvoir qui est le nôtre. C'est pourquoi je vous invite à ratifier le projet en cause, qui a été voté à l'unanimité de votre commission.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Hofer: Als ein Mitglied, das schon immer von der Notwendigkeit parlamentarischer Hilfsdienste überzeugt war, begrüsse ich diesen Bundesbeschluss über die Einrichtung eines Dokumentationsdienstes für die Bundesversammlung, und ich tue dies zugleich im Namen meiner Fraktion.

Dabei kommt allerdings sehr viel darauf an, was aus diesem Bundesbeschluss gemacht wird. Und da muss ich bekennen, dass der vorgesehene Start, insbesondere so, wie er durch den Entwurf des Bundesrates vorgesehen war, meines Erachtens nicht zu genügen vermag. Ich kann mich in dieser Hinsicht all dem anschliessen, was der Präsident der Kommission soeben schon gesagt hat. Das ist wirklich der entscheidende Punkt, dass durch einen solchen Dokumentationsdienst nicht einfach mehr Material herbeigeschleppt wird, aus den verschiedenen Stellen, die zur Verfügung stehen; wenn der Dokumentationsdienst es als seine Hauptaufgabe ansehen würde, den hilfesuchenden Parlamentariern ein paar dicke Wälzer auf ihr Pult zu legen, wäre nicht recht einzusehen, was das dem Abgeordneten nützen könnte; denn meistens fehlt es doch nicht so sehr an Material, als vielmehr an der Zeit, dieses Material zu sichten und durchzuarbeiten. Im Gegensatz zum Bericht des Bundesrates, der meint, die Hauptaufgabe liege in der Materialbeschaffung, möchte ich den Schwerpunkt dieses Dokumentationsdienstes bei der Materialaufbereitung sehen.

Wir können vielleicht da auch von privaten Stellen etwas lernen. Ich habe hier einen Artikel des Vorstehers der technischen Bibliothek der Gebrüder Sulzer in Winterthur, der gerade diese Problematik der Dokumentation und des Hilfsdienstes bespricht, und er sagt dort, dass vor allem die Führungskräfte den für die blosse Materialzusammenstellung notwendigen, langwierigen Zeitaufwand nicht mehr auf sich nehmen. Er fährt dann fort: «Ihr Urteil über Nutzen und Leistungswert von Bibliothek und Dokumentation hängt entscheidend von der Erfahrung ab, ob ihnen ohne eigenen Zeitaufwand einschlägige Materialübersichten zur kritischen Auswertung möglichst gebrauchsfertig vorbereitet zur Verfügung gestellt werden.»

Aus manchen Voten in der Kommission habe ich entnommen, dass viele Kollegen offentsichtlich ähnlich denken. Das hat nun aber Konsequenzen für die Organisation und die Dotation dieses Dienstes, und das möchte ich noch etwas näher erläutern.

Als ich in der Kommissionssitzung auf diesen Punkt hingewiesen habe, dass es nämlich vor allem um eine Hilfsdienstfunktion gehe, ist geantwortet worden, dass der Dokumentationsdienst selbstverständlich auch die Aufgabe eines solchen Hilfsdienstes habe. Dabei wurde allerdings festgestellt, nicht zuletzt durch ein Votum des ebenfalls anwesenden Direktors der Schweizerischen Landesbibliothek, dass der Begriff «Dokumentation» nicht schon von sich aus und in sich selbst diese Hilfsdienstfunktion einschliesse. Aber wir wollen uns hier nicht um Begriffe streiten. Das Wesentliche ist, dass diese Hilfsdienstfunktion akzeptiert wird. Allerdings ist sie nicht mit der wünschenswerten Deutlichkeit im vorliegenden Text enthalten. Wenn wir diese Hilfsdienstfunktion akzeptieren, wie sie auch der Präsident uns dargestellt hat, dann ist es einfach unrealistisch, zu erwarten, dass drei Mann, wie es der Bundesrat vorschlägt, oder auch vier Mann, wie es der Ständerat vorschlägt, diese Arbeit leisten können, besonders wenn noch, was durchaus richtig ist, bei der personellen Dotierung auf die sprachliche Gliederung des Landes Rücksicht genommen werden soll.

Niemand wird hier dem Aufbau einer parlamentarischen Gegenadministration das Wort reden, die die Bundesverwaltung konkurrenzieren soll. Aber zwischen dem Versuch, für das Parlament «einen gleich grossen und gleich zusammengesetzten Stab von Fachleuten und Bera-

tern für jedes Sachgebiet bereitzustellen», wie in etwas übertreibender Manier der Entwurf des Bundesrates feststellt, und der geradezu lächerlich bescheidenen Dotierung mit einem Chef des Dokumentationsdienstes, einem juristischen Mitarbeiter und einer Hilfskraft – zwischen diesen beiden Extremen sollte es doch eine irgendwie vernünftige Zwischenlösung geben. Man hat betont, dass man den Dienst ausbauen könne, wenn sich das Bedürfnis dafür zeige. Meine Meinung ist, und ich schliesse mich auch hier dem Präsidenten der Kommission an, dass der Dienst gar nicht funktionieren könnte, wenn er dermassen unterdotiert wäre. Darauf ist übrigens auch von sachverständiger Seite in Zeitungsartikeln hingewiesen worden.

Wenn wir also anerkennen, dass der Dokumentationsdienst vor allem die Rolle eines Hilfsdienstes spielen soll, dann ist uns nicht gedient mit Dokumentalisten allein, sondern wir brauchen auch Spezialisten, wenigstens für die wichtigsten Hauptgebiete. Insofern kann ich mich dem Votum von Herrn Reverdin aus der Debatte über die Verwaltungskontrolle nicht anschliessen. Er sagte damals: «Ce qu'il nous faut surtout, ce ne sont pas des spécialistes, mais avant tout des documentalistes.» Ich würde sagen – auch hier will ich mich nicht um Begriffe streiten –: Wir brauchen eben neben den Dokumentalisten auch Spezialisten. Es ist angesichts der weitgetriebenen Spezialisierung von heute einfach undenkbar, dass ein Dokumentalist über alle in Frage kommenden Gebiete Bescheid weiss. Er kann dann eben nicht haben, was der Leiter der Sulzer Bibliothek «eine sichere Vertrautheit mit dem verfügbaren Nachweismaterial» nennt. Der gleiche Mann wird in den seltensten Fällen auf so verschiedenen, komplexen Gebieten, wie, sagen wir, Steuerpolitik oder Aussenpolitik, gleichzeitig beschlagen sein. Die Forderung, von Anfang an eine gewisse Spezialisierung innerhalb des Dokumentationsdienstes anzustreben, erweist sich als noch dringlicher, wenn eben diese Hilfsdienstfunktion im Sinne der Materialaufbereitung ins Auge gefasst wird.

Wenn von unserem zukünftigen Dokumentationsdienst zum Beispiel die Zusammenstellung der wichtigsten Argumente gegen oder für einen Beitritt der Schweiz zur EWG oder der wichtigsten Argumente pro und contra in der Frage der Blauhelme verlangt würde, dann kann diese Arbeit nur von jemand geleistet werden, der auf diesem Gebiet besondere Vertrautheit mit der vorhandenen Literatur und der politischen Problematik hat. Wenn diese Voraussetzung nicht gegeben wäre, dann könnte ich jedenfalls kein Vertrauen in eine solche Hilfeleistung haben.

Wir brauchen also nicht nur Leute mit allgemeiner Ausbildung auf dem Gebiet der Dokumentation, die zum Beispiel unsere Bibliothek à jour halten oder à jour bringen, die ein Archiv anlegen, die eine Presseauswertung vornehmen, sondern auch Spezialisten, die das Material zweckmässig und innerhalb nützlicher Frist so bearbeiten können, dass es dem Parlamentarier wirklich einen Dienst leistet. Praktisch gesprochen bedeutet das, dass wir neben dem Juristen sehr wahrscheinlich einen Nationalökonomen haben sollten, einen Finanzwissenschaftler, einen Soziologen, einen Historiker, aber wohl auch einen Naturwissenschaftler; gerade letzteren werden wir brauchen, angesichts der Bedeutung und des Umfangs, den die Forschungspolitik angenommen hat, mit den notwendig gewordenen Milliarden Investitionen, und nicht zuletzt angesichts der Unsicherheit, die der Bundesrat gerade in dieser Frage der Wissenschafts- und Forschungspolitik an den Tag legt. Solche wissenschaftlich ausgebildeten Hilfskräfte, die sich in ihrem Amt weiterbilden müssten, wären auch in der Lage – und darauf lege ich grossen Wert –, den wichtigsten Kommissionen hervorragende Dienste zu leisten. Sie könnten sich damit zu wissenschaftlichen Assistenten für die parlamentarische Kommissionsarbeit entwickeln. Das mag wie Zukunftsmusik klingen; meiner Ansicht nach ist es aber längst höchste Zeit auch für uns geworden, etwas in dieser Richtung zu unternehmen, wenn der Dokumentationsdienst die uns allein dienliche Funktion jemals erfüllen soll.

Natürlich kann es für uns nicht darum gehen, ausländische Vorbilder nachzuahmen, weil die Verhältnisse anders sind. Aber immerhin möchte ich doch als Vergleich darauf hinweisen, dass nach einer Zusammenstellung, die ich mir habe machen lassen, der Deutsche Bundestag – die Zusammenstellung stammt vom März 1963, inzwischen werden schon mehr Kräfte dazu gekommen sein – damals 26 wissenschaftliche Assistenten für die Ausschüsse, also für die Kommissionen, 34 Assistenten für die Fraktionen und 17 in der wissenschaftlichen Abteilung zur Verfügung hatte. Selbstverständlich können und wollen wir nicht so weit gehen, aber zu glauben, wir hätten gar nichts nötig, wäre meiner Ansicht nach unverantwortlich.

Damit komme ich zum letzten Punkt, den auch schon der Kommissionspräsident angerührt hat, und der von ausgesprochener staatspolitischer Bedeutung ist, nämlich, dass gerade für die Erhaltung des Milizparlamentes ein solcher parlamentarischer Hilfsdienst ausserordentlich wichtig ist. Es mag sein, dass die Berufspolitiker in unserem Amateurparlament weniger auf einen solchen parlamentarischen Hilfsdienst angewiesen sind, da sie ihre eigenen Büros, ihre eigenen Sekretäre, ihre eigene Dokumentation und ihren eigenen Hilfsdienst haben. Um so wichtiger ist dieser parlamentarische Hilfsdienst aber für die immer mehr zusammenschrumpfende Fraktion der nebenamtlichen Politiker. Machen wir uns doch nichts vor, denn schon heute haben wir eine Situation erreicht, wo unser Milizparlament zum grössten Teil aus Berufspolitikern besteht, so dass es mit uns fast ist wie mit der Olympiade, die auch immer mehr von Berufssportlern beschickt wird. Nichts gegen die Berufspolitiker; denn ihr Sach- und Fachbestand ist ja wichtig für das Parlament!

Wenn aber der Wille vorhanden ist, den Milizcharakter des schweizerischen Parlaments wenigstens im gegenwärtigen Umfang zu erhalten, dann sollte man nicht kleinlich sein, wenn es gilt, ihm Mittel und Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit es seine Aufgabe einigermassen erfüllen kann. Sie wird auch so schwer genug bleiben. Man sollte auch nicht am falschen Ort sparen. Ich muss offen bekennen, dass mir der bundesrätliche Hinweis auf die prekäre finanzielle Lage des Bundes angesichts der Milliardenausgaben auf andern Gebieten doch etwas deplaziert vorkommt. Ich verzichte auf Abänderungsvorschläge, da die Kommission akzeptiert hat, der Dokumentationsdienst habe die Hilfsdienstfunktion, wie ich sie nun erläutert habe. Aber wir möchten fordern, dass der Bundesbeschluss dann auch in der Praxis in dieser Weise interpretiert wird. Ich habe schon in der Debatte über die Verwaltungskontrolle das Wort eines der führenden Verfassungsrechtlers und Juristen unserer Zeit, Professor Gerhard Leibholz, zitiert, der fordert, dass den Abgeordneten in den westlichen Demokratien «ein grösserer Stab von Assistenten, Experten und Hilfskräften» zur Verfügung gestellt werden müsse, die den Abgeordneten in die Lage versetzen, «das Kräfteverhältnis zu seinen Gunsten zu verbessern». Ich glaube, dass es gilt, aus dieser Erkenntnis die praktischen Konsequenzen zu ziehen.

Bürgi: Es handelt sich hier gewiss nicht um eine grosse Vorlage. Sie sind davor gefeit, eine tagelange Eintretensdebatte bestehen zu müssen, wie sie sonst etwa der Gradmesser für das Gewicht eines Geschäftes ist. Dennoch möchte ich Sie bitten, dieser Vorlage das ihr gebührende Interesse zuzuwenden. Es handelt sich um eine nicht unbedeutende Teiletappe im Hinblick auf ein wichtiges Ziel, das Ziel nämlich, das parlamentarische Instrumentarium der eidgenössischen Räte den veränderten Verhältnissen anzupassen. In diesem Sinne begrüsst die radikal-demokratische Fraktion diesen zeitgemässen Schritt zur Erleichterung der Arbeit des einzelnen Parlamentariers. Hier liegt ja die wahre Problematik; sie ist in den bisherigen Voten bereits deutlich angeleuchtet worden.

Der überlastete Milizparlamentarier der Schweiz ist zur Zeit Gegenstand einer reichen Tagesliteratur. Indessen ist es offenkundig, dass in der Öffentlichkeit mindestens jetzt noch wenig Bereitschaft zu tiefgreifenden Änderungen vorhanden ist, die in relativ kurzer Zeit verwirklicht werden können. Die wünschbaren Anpassungen müssen offensichtlich schrittweise vorgenommen werden. Hier bietet sich nun eine Gelegenheit dazu. Aus dieser Perspektive heraus möchte ich all das, was mit Bezug auf die Leistungsfähigkeit des zu schaffenden Dienstes bereits gesagt worden ist, deutlich unterstreichen. Dieses neue Instrumentarium darf nicht zu bescheiden ausgestattet werden. Es muss schon zu Beginn in der Lage sein, die ihm übertragenen Aufträge innert nützlicher Frist und mit angemessenen Ergebnissen zu erfüllen, sonst gibt es einen Fehlstart infolge mangelnder Leistungsfähigkeit. Auch wenn wir die vom Bundesrat in Aussicht genommene Zahl von zwei ständigen Mitarbeitern um einiges vermehren, sind wir weit davon entfernt, eine Aufblähung der Parlamentsverwaltung gemäss ausländischen Beispielen zu schaffen. Herr Kollega Hofer hat Ihnen eine Relation zum Deutschen Bundestag gesetzt. Ich möchte einen kurzen Vergleich mit dem Dokumentationsdienst des amerikanischen Kongresses vornehmen. Dort trifft es auf drei Abgeordnete einen Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes. Wenn wir gemäss den Absichten des Bundesrates mit zwei beginnen, trifft es bei uns auf 120 Abgeordnete einen Mitarbeiter; wenn wir auf 4 gehen, immer noch einen Mitarbeiter auf 60 Abgeordnete. Es ist gewiss keine Überdimensionierung in diesen Zahlen zu finden.

Ich möchte noch einen andern Punkt unterstreichen. Der neu zu schaffende Dienst muss absolut überparteilich geführt werden. Das ist ein ausserordentlich wichtiges Erfordernis für das Vertrauen, das er sich bei den Angehörigen der verschiedenen Fraktionen des Rates schaffen muss. Die Änderungen, welche die nationalrätliche Kommission gegenüber dem Text des Ständerates vorgenommen hat, bezwecken im allgemeinen eine vermehrte Flexibilität des Dienstes. Ich möchte Ihnen deshalb nahelegen, in der Detailberatung diesen Anträgen zuzustimmen. Es wird vermutlich einen einzigen Punkt geben, wo es zu einer grösseren Diskussion mit dem Ständerat kommen wird. Das ist die Zusammensetzung der Dokumentationskommission. Ich möchte der Hoffnung Ausdruck geben, dass das Gespräch zwischen den beiden Kammern nicht zu einer Verzögerung der Einführung des neuen Dienstes führen wird. Im Zweifelsfall, möchte ich sagen, sollte die Kommission nicht zu gross ausgestattet sein.

Zum Schluss habe ich noch eine kleine Bitte an den Bundesrat. Der Dokumentationsdienst wird eine typische parlamentseigene Institution sein. Er wird aber beamtenrechtlich dem Bundesrat unterstellt sein. Ich möchte den Bundesrat bitten, diesen neuen Verwaltungszweig ebenfalls in sein landesväterliches Herz einzuschliessen, so wie die Verwaltungszweige, welche ihm selber dienen.

von Greyerz: Es ist sehr erfreulich, dass der Dokumentationsdienst, den wir verlangt haben, nun Wirklichkeit werden soll, und die Vorlage ist zu unterstützen. Wenn ich hier ans Pult komme, so ist es, um vor zwei Illusionen zu warnen. Die eine ist die, dass wir nicht etwa glauben dürfen, wenn wir einen Dokumentationsdienst haben und eine erweiterte Bibliothek besitzen, wir dann auch schon dokumentiert seien. Es wird nach wie vor, ja noch in vermehrtem Grad nötig sein, dass der einzelne Parlamentarier die Dokumente auch studiert und einen Einsatz an Zeit und Willen vollbringt. Wie gross dieser Einsatz sein wird, wie gross überhaupt das Bedürfnis nach Benutzung des Dokumentationsdienstes ist, wissen wir nicht. Das wird sich in der Erfahrung zeigen, und davon wird auch viel abhängen.

Die zweite Illusion, von der hier schon gesprochen worden ist, wäre die, zu meinen, mit drei Personen, einem Dokumentalisten, einem juristischen Mitarbeiter und einer Hilfskraft, könnte eine umfassende Dokumentationsstelle gebildet und bedient werden. Das ist völlig ausgeschlossen. Ich möchte das durch einige Beispiele aus der Bundesverwaltung veranschaulichen. Da bestehen nämlich schon eine ganze Reihe ausgebauter Dokumentationsstellen. Die PTT hat eine spezielle Dokumentationsstelle, geleitet von einem Chef mit 12 Personen, darunter Sekretäre und Magaziner. Die SBB haben auch ihre Dokumentationsstelle mit 10 Personen, die dort beschäftigt sind, und dazu noch einen Pressedienst. An der berühmten Bibliographie des Eidgenössischen Statistischen Amtes, also einem grossen Zettelkatalog, der nach sachlichen Schlagworten über Statistik und Volkswirtschaft Auskunft gibt, haben 5 Beamte seit 1937 gearbeitet. Das Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, eine Neugründung, käme mit 4 Arbeitskräften zur Bearbeitung von 20 Zeitungen niemals aus, wenn es nicht noch 12 freiwillige Hilfskräfte aus der Studentenschaft beschäftigen könnte. Mit 3 Beamten wird man also niemals eine eigene, selbständige Dokumentationsstelle aufstellen und betreiben können, die alle Gebiete, die uns interessieren, umfassen würde. Das ist ausgeschlossen.

Aber ich glaube, es ist auch nicht nötig, dass wir eine umfassende Dokumentationsstelle ausbauen, ja ich möchte sogar davor warnen, jedenfalls insofern, als dadurch Doppelspurigkeit und Verschleuderung an Kraft und Geld verursacht würden. Denn es besteht ja bereits eine Dokumentation. Es wird deshalb vor allem Aufgabe unserer neuen Stelle sein, die Schätze, die verteilt in der Bundesverwaltung liegen, zu heben, uns nahezubringen und uns den Weg zu ihnen zu weisen. Die Bibliotheken der PTT und der SBB habe ich erwähnt. Zu denken ist vor allem an die Zentralbibliothek mit über 80 000 Bänden und 300 Periodika, welche die umfassendste Sammlung von Werken aus allen Sparten der Verwaltung und der Politik ist. Sie besteht schon, etwa 80 m von hier entfernt, und wird von sachkundigen und entgegenkommenden Leuten bedient. Sie hat auch unter uns Parlamentariern ihre guten Kunden, aber doch nur einige, und wird im grossen ganzen zu wenig benutzt. Die Militärbibliothek im Ostbau beschäftigt 4 Personen, enthält 100 000 Bücher in vier Sprachen, und auch 50 in- und ausländische Militärfachzeitschriften sind dort vorhanden. Sie liegen nicht nur auf, sondern sind nach Schlagworten katalogisiert, so dass man die entsprechenden Themen finden kann. Die Bibliographie des

Statistischen Amtes habe ich schon erwähnt. Dieses Amt hat eine Bibliothek von 200 000 Bänden, auch nach einem Sachkatalog bearbeitet. Dazu sind viele Bibliotheken in den einzelnen Departementen und Abteilungen vorhanden. In der Botschaft selbst wird festgehalten, dass ungefähr eine Million Bände in der Bundesverwaltung vorhanden seien, und etwa 100 bis 150 Dokumentalisten sollen da schon an der Arbeit sein.

Angesichts dieser Verhältnisse im Bundeshaus, die ich in meinem Beruf kennengelernt habe, sollte man meines Erachtens nicht darauf tendieren, nun eine neue umfassende Bibliothek zu schaffen, sondern es ist höchstens die bestehende Bibliothek speziell für unsere parlamentarischen Bedürfnisse auszubauen. Vor allem wird die Aufgabe der neuen Stelle in einer Koordination, einer Führung in diesem Labyrinth von bereits vorhandenem Material bestehen. Wir brauchen also Wegweiserdienste. Dabei möchte ich besonders die Verbindung mit dem Forschungszentrum für Politik an der Universität Bern, dieser Neugründung von Professor Gruner, die ich vorhin erwähnt habe, empfehlen. Dieses Institut enthält eine Bibliothek speziell für Partei- und Verbandsliteratur, also das, was uns interessieren muss. Die Presse wird bis auf einen Monat an die Gegenwart heran bearbeitet, und nach einem Lochkartensystem können Artikel über Themen, die man nennt, in kurzer Zeit herausgefunden werden. Es handelt sich also um eine Einrichtung, die unseren Bedürfnissen weitgehend entspricht. Ich könnte mir vorstellen, dass es recht vorteilhaft wäre, wenn ein Beamter unserer Dokumentationsstelle dort zur Hälfte beschäftigt wäre und auf diese Weise die Verbindung aufs beste herstellen könnte. Nicht nur die örtliche Nähe empfiehlt dies, auch die finanzielle Grundlage. Die Dokumentationsstelle wird zum Teil finanziert durch den Staat Bern, zum Teil aber auch durch den Nationalfonds, also durch eidgenössische Gelder. Dieses Wegweisen, diese koordinierende Tätigkeit unserer Dokumentationsstelle dürfte in einzelnen Fällen die Sache eines Telephons sein, in den meisten Fällen aber, besonders wenn wir gebrauchsfähige Übersichten und Antworten haben wollen, wie Professor Hofer es verlangt, werden langwierigere Nachforschungen nötig sein, die nur von qualifizierten Fachleuten geleistet werden können. Dann wird sich die Frage stellen, wenn wir aus diesem Dokumentationsdienst einen Hilfsdienst machen wollen, wie Professor Hofer das wünscht, ob wirklich diese Dokumentationsstelle zu einem grossen Institut ausgebaut werden solle, mit vielleicht 10 oder 15 oder 20 Angestellten. Ich glaube, bevor wir so weit gehen, müssen wir doch die andere Eventualität, die auch schon gegeben und besprochen worden ist, in Erwägung ziehen; das ist das Postulat Blatti, in dem verlangt wird, dass der Bund Subsidien gibt, um die Parteisekretariate auszubauen. Der Bund hätte in dem Fall nicht die Fachleute zu suchen. Die Bürokratie würde nicht anwachsen. Die Leute wären da, die die Arbeit leisten könnten. Ich möchte also bitten, auch dieses Postulat Blatti nicht zu vergessen, sondern als zweite Möglichkeit für einen späteren Ausbau im Auge zu behalten.

Kurz gesagt: Ich glaube, wir sollten vom Bestehenden ausgehen, sowohl durch einen Ausbau bei den Parteien wie auch was die Verwaltung betrifft. Zu betonen, dass das Bestehende bei der Verwaltung grösser ist, als man im allgemeinen annimmt, war auch ein Zweck meines Votums.

M. **Wilhelm**, rapporteur: Quelques mots seulement pour me féliciter, au nom de la commission, des interventions qui ont marqué ce débat. Toutes ces interventions demandent que le service de documentation en cause ne soit pas trop faible ou organisé de manière trop timide au départ. Les débuts sont toujours importants, surtout dans une organisation de ce genre, et je suis heureux que ces remarques aient été faites.

Tout dépendra, bien sûr, des spécialistes que l'on pourra engager et le principal travail de notre commission de surveillance du service de documentation sera précisément de trouver des hommes; des hommes qui ne soient pas tant des spécialistes de telle ou telle discipline – humanistes ou scientifiques – mais d'abord des spécialistes de l'intérêt général et aussi – qualité relativement rare en Suisse, malgré les belles déclarations sur l'objectivité – indépendants d'esprit; il faut des gens actifs et intelligents, cultivés, efficaces et rapides. La formation spécialisée de ces intéressés pourra certes jouer un rôle mais le plus important, me semble-t-il, c'est la qualité de la pâte, ce sont les vertus intrinsèques des membres de ce service de documentation, tant il est vrai que si la profondeur contient l'étendue, l'étendue, elle, ne contient pas nécessairement la profondeur.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten und ihren Kommissionen sowie den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben zur Verfügung.

Abs. 2 Ingress

Seine Aufgaben sind insbesondere:

Für den Rest: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

Le service de documentation de l'Assemblée fédérale est à disposition des conseils législatifs, de leurs commissions ainsi que des membres des conseils dans l'exercice de leurs charges parlementaires.

Al. 2, préambule

Ses tâches consistent notamment:

Pour le reste: Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Der Artikel 1 umschreibt den Tätigkeitsbereich des Dokumentationsdienstes. In Absatz 1 hat die Kommission lediglich eine redak-

tionelle Änderung vorgeschlagen. Für die Auslegung möchte ich Ihnen im Namen der Kommission klarstellen, dass der Dokumentationsdienst den Ratsmitgliedern für ihre parlamentarischen Aufgaben voll und ganz zur Verfügung zu stehen hat, während er selbstverständlich für ihre berufliche Tätigkeit nicht benützt werden darf. Die Grenzziehung ist möglichst grosszügig vorzunehmen, wobei ganz klar ist, dass dieser Dienst auch für parlamentarische Betätigungen ausserhalb der Session dienstbar gemacht werden darf, beispielsweise wenn ein Ratsmitglied ein Sachgeschäft vor dem Volke zu vertreten hat. Es wird ja dann Aufgabe der Dokumentationskommission sein, diese Grenze genau festzulegen.

In Absatz 2 wurde das Wort «insbesondere» beigefügt und dabei zum Ausdruck gebracht, dass die nachfolgende Aufzählung der Aufgaben nicht abschliessend aufzufassen ist.

M. **Wilhelm,** rapporteur: Une remarque concernant l'article 1, alinéa 1: cet alinéa prévoit en particulier que le service de documentation sera à disposition des membres des conseils, dans l'exercice de leur charge parlementaire, ce qui correspond à l'article 40 *bis* de la loi sur les rapports entre les conseils. La nécessité de cet alinéa est indiscutable, car il faut éviter que le parlementaire utilise le service de documentation pour sa profession ou ses affaires personnelles. Je pense, par exemple, à un avocat qui ferait faire certaines recherches utiles à telle plaidoirie, par ce moyen... Toutefois, même si une démarcation doit être faite entre la notion de profession et celle de parlementaire, il convient de ne pas interpréter trop strictement cet article. Ainsi entre les sessions, nous avons tous l'occasion ou l'obligation de prendre la parole en des milieux divers sur tel ou tel sujet d'intérêt général. Or, dans la mesure où le service de documentation pourrait fournir des renseignements susceptibles de rendre service et d'économiser du temps à l'intéressé, je ne vois pas pourquoi le service de documentation lui refuserait un mandat dans ce sens. Au surplus, la commission de surveillance du service prévu pourrait établir en peu de temps une sorte de jurisprudence sur la base des cas litigieux qu'elle aura à trancher aux termes de l'article 4.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Er kann nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten oder von Begründungen persönlicher Vorstösse herangezogen werden.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Il ne peut être appelé à rédiger des rapports de commissions ou à développer des interventions personnelles.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Hier schlägt Ihnen die Kommission eine redaktionelle Änderung vor, um zu verdeutlichen, dass der Dokumentationsdienst nicht für die Formulierung von Kommissionsberichten oder für die Begründung persönlicher Vorstösse herangezogen werden kann. Wie ich schon in der Eintretensdebatte erwähnt habe, hat hier der Parlamentarier selber, gestützt auf ihm zur Verfügung gestelltes Material, die letzte geistige Arbeit zu leisten.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Bestehen Zweifel darüber, ob der Auftrag eines einzelnen Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben dient, so entscheidet die Dokumentationskommission (Art. 12).

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

S'il est douteux que l'exécution d'un mandat donné par un membre d'un conseil ou une pluralité de membres serve à l'exercice de leurs charges parlementaires, la commission de documentation statue (art. 12).

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 5–7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Die Arbeiten werden in der Regel nach der Reihenfolge des Eingangs erledigt, wobei auf die beförderliche Behandlung der Geschäfte in den Kommissionen und Räten Rücksicht zu nehmen ist.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

En règle générale, le service de documentation exécute les mandats dans l'ordre de leur arrivée, mais en cherchant à ce que les affaires puissent être rapidement traitées dans les commissions et les conseils.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Der Ständerat hat den Absatz 1 gestrichen, in der Meinung, dass Aufträge auch mündlich oder telephonisch übermittelt werden können. Die Kommission schliesst sich dieser Auffassung an.

Bei Absatz 2 nimmt die Kommission die bundesrätliche Fassung wieder auf. Sie trägt ihrer Meinung nach dem Umstand besser Rechnung, dass im Interesse einer speditiven Kommissions- und Ratsarbeit wichtige Fragen kurzfristig abgeklärt werden. Wir wissen alle, wie sehr insbesondere auch die Kommissionen gelegentlich unter einem zeitlichen Druck stehen, ihre Sitzungen relativ kurz vor den Ratssitzungen abhalten müssen und dann gelegentlich sehr stark daran interessiert sind, gewisse Fragen kurzfristig abklären zu können. Diesem Umstand soll in der bundesrätlichen Formulierung, die wir hier wieder aufnehmen, Rechnung getragen werden. Ich glaube, es ist einfach erforderlich, dass der Eingang des Auftrages nicht das alleinige Kriterium für die Reihenfolge der Behandlung sein darf, was im Text zum Ausdruck kommen muss.

Angenommen – Adopté

Art. 9, 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Der Chef des Dokumentationsdienstes wird nach Anhören der Dokumentationskommission (Art. 12) vom Bundesrat gewählt.

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Le Conseil fédéral nomme le chef du service de documentation après avoir entendu la commission de documentation (art. 12).

Schmid Arthur, Berichterstatter: Hier schlägt Ihnen die Kommission eine Änderung in Absatz 2 vor. Es geht hier dabei um eine möglichst starke Anlehnung des Dokumentationsdienstes an das Parlament. Dabei ist sie sich bewusst, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Grundsatz der absoluten Gewaltentrennung nicht in der Weise nachgelebt werden kann, dass das Parlament den Chef des Dokumentationsdienstes wählt oder ihm ein verpflichtendes Vorschlagsrecht zusteht. Der Bundesrat sollte aber die Wahl wenn immer möglich im Einvernehmen mit dem Parlament treffen. Diesem Umstand wird mit der vorgeschlagenen Formulierung «nach Anhören der Dokumentationskommission» Rechnung getragen – übrigens eine ganz analoge Regelung, wie Sie sie beim Sekretariat nach der bundesrätlichen Fassung bereits beschlossen haben.

M. **Wilhelm,** rapporteur: On ne peut que répéter ici ce qui a été dit tout à l'heure à propos du secrétariat des commissions de gestion et de la nomination de leur secrétaire. En effet, on peut regretter qu'il n'y ait pas d'administration parlementaire indépendante, comme dans d'autres pays, et que le Conseil fédéral soit l'autorité qui nomme le chef du service de documentation. Mais, la constitution étant ce qu'elle est, comme elle paraît au surplus ne pas devoir être modifiée dans un proche avenir, nous vous proposons, sur ce point, de compléter cet article par le membre de phrase suivant: «Après avoir entendu la commission de documentation.»

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1

Nach Entwurf des Bundesrates.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 3

Der Kommission obliegen die Aufsicht über die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes sowie jene Aufgaben, die in Artikel 4, Artikel 7, Absatz 2 und in Artikel 11, Absatz 2 erwähnt sind.

Abs. 4 (neu)

Die Kommission berichtet den Büros beider Räte am Ende jeder Legislaturperiode schriftlich über ihre Erfahrungen und Beobachtungen.

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1

Selon le projet du Conseil fédéral.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 3

La commission est chargée de surveiller l'activité du service de documentation ainsi que l'exécution des tâches prévues aux articles 4, 7, alinéa 2, et article 11, alinéa 2.

Al. 4 (nouveau)

A la fin de chaque période législative, la commission soumet aux bureaux des deux conseils un rapport écrit relatif à ses expériences et observations.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Hier schliesst sich die Kommission dem Entwurf des Bundesrates an und schafft damit eine namhafte Differenz zum Ständerat. Es geht um die Zusammensetzung der von beiden Räten zu wählenden gemeinsamen Dokumentationskommission. Der Ständerat hat das Hauptgewicht auf eine paritätische Vertretung beider Räte gelegt und den Vorschlag des Bundesrates «9 Nationalräte, 4 Ständeräte», als Hintansetzung des

Ständerates empfunden. Das bezweckt aber weder der Bundesrat noch die einstimmige erweiterte Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Für uns gibt ein anderes Argument den eindeutigen Ausschlag. Es geht uns in erster Linie darum, dass die neue Institution politisch fest verankert wird und das volle Vertrauen des gesamten Parlamentes besitzt. Das kann aber nur erreicht werden, wenn auch die kleinen Fraktionen in der Dokumentationskommission vertreten sein können. Selbst wenn man sich nicht an den für die Kommissionsbestellungen üblichen Verteilungsschlüssel halten wollte, kann eine Vertretung dieser kleinen Gruppen nur dann realisiert werden, wenn mindestens 9 Mitglieder des Nationalrates der Dokumentationskommission angehören dürfen. Es ist eine bekannte Tatsache, dass die kleinen Fraktionen, vor allem in unserem Rate, Einsitz genommen haben und sich beim Ständerat dieses Problem weniger stellt.

Schliesslich ist auch eine angemessene Vertretung der drei Landessprachen nur mit der Formel des bundesrätlichen Entwurfes sicherzustellen.

Der Kommission obliegen ja zudem keine gesetzgeberischen Aufgaben. Wir hoffen zuversichtlich, dass der Ständerat sich diesen Argumenten in der Differenzbereinigung nicht verschliessen wird, und wir laden Sie im Namen der einstimmigen Kommission ein, dieser sachgemässeren Lösung mit Überzeugung zuzustimmen, um eben das Gewicht unseres Rates auch bei der Differenzbereinigung schon von allem Anfang an in die Waagschale zu werfen.

M. **Wilhelm**, rapporteur: Lors de l'examen de l'alinéa 1 de cet article, votre commission a longuement discuté de l'effectif de cette commission de surveillance.

Finalement, elle vous propose à l'unanimité d'adopter cet article dans la forme présentée par le Conseil fédéral et non pas dans celle du Conseil des Etats. En effet, elle estime que la rédaction du Conseil fédéral présente l'avantage de tenir compte des différentes formations politiques, spécialement des petits groupes.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für den Antrag der Kommission 111 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Nachmittagssitzung vom 7. Juni 1967
Séance du 7 juin 1967, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Schaller*

9565. Doppelbesteuerung. Abkommen mit Frankreich
Doubles impositions. Convention avec la France

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. Oktober 1966 (BBl II, 577)
Message et projet d'arrêté du 18 octobre 1966 (FF II, 593)

Beschluss des Ständerates vom 8. März 1967
Décision du Conseil des Etats du 8 mars 1967

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten.

Minderheit

(Eisenring, Conzett, Degen, Eibel, Glarner, Grass, König)
Nicht eintreten.

Proposition de la commission

Majorité

Passer à la discussion des articles.

Minorité

(Eisenring, Conzett, Degen, Eibel, Glarner, Grass, König)
Ne pas entrer en matière.

Berichterstattung – Rapports généraux

Duft, Berichterstatter der Mehrheit: Ihre Kommission hat anlässlich von zwei Sitzungen das zwischen der Schweiz und Frankreich am 9. September 1966 abgeschlossene Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern von Einkommen und Vermögen sehr eingehend geprüft. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass schon die ständerätliche Kommission mehrere (nämlich drei) Sitzungen benötigte, um sich vollumfänglich über die Auswirkungen des revidierten Abkommens mit Frankreich sowie über die Konsequenzen auf die zukünftige schweizerische Verhandlungsposition zu informieren. Obwohl den Mitgliedern Ihrer Kommission alle von der ständerätlichen Kommission angeforderten zusätzlichen Unterlagen von Anfang an zur Verfügung standen, sahen auch wir uns nicht in der Lage, ohne weitere Abklärungen auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten. Erst in der zweiten Sitzung beschloss die Kommission mit 8:7 Stimmen, durch Stichentscheid des Präsidenten, Eintreten und beschloss hierauf mit 9:6 Stimmen, bei 4 Enthaltungen, dem Nationalrat zu empfehlen, das schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen vom 9. September 1966 durch Annahme des vom Bundesrat vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen.

Wie kommt es, dass ein Doppelbesteuerungsabkommen zu einer so heftig umstrittenen Anlage wird, wo doch bisher solche Abkommen ohne Diskussion behandelt wurden und im Ratsgeschehen eher eine untergeordnete Rolle gespielt haben? Warum wurde für dieses Abkommen eine 19köpfige vorberatende Kommission bestellt, wo doch bisher eine kleine Kommission von 9 Mitgliedern genügte?

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Siehe Seite 14 hiervor — Voir page 14 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Juni 1967
Décision du Conseil national du 6 juin 1967

Differenzen — Divergences

Art. 1, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 1, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Die erste Differenz liegt im Artikel 1. Hier wird aufgeführt, dass der Dokumentationsdienst für die parlamentarische Arbeit zur Verfügung stehe. Der Nationalrat hat den Ausdruck «für die parlamentarische Arbeit» ersetzt durch die Formulierung «für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben». Es handelt sich um keine materielle Aenderung, vielmehr um eine etwas grosszügigere Umschreibung. Fest steht auf alle Fälle, dass der Dokumentationsdienst den Mitgliedern zur Ausübung ihres Amtes zur Verfügung steht und nicht für die berufliche Tätigkeit. Unsere Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen — Adopté

Art. 1, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 1, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Hier werden die Obliegenheiten aufgezählt, freilich nicht abschliessend. Deshalb hat der Nationalrat beschlossen, den ersten Satzteil wie folgt zu formulieren: «Seine Aufgaben sind insbesondere . . .». Zwar erscheint das Wort «insbesondere» an sich zweckentsprechend, doch ist in einem gesetzlichen Erlass ein solcher Ausdruck wenig schön. Wir stimmen dem Nationalrat zu.

Angenommen — Adopté

Art. 2, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 2, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Hier ist die Absicht festgehalten, dass der Dokumentationsdienst nicht für die Formulierung von Kommissionsberichten und Begründungen persönlicher Vorstösse herangezogen werden kann. Dem Nationalrat schien die bundesrätliche Fassung nicht klar genug. Er beschloss folgenden Wortlaut: «Er kann nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten oder von Begründungen persönlicher Vorstösse herangezogen werden.» Wir können uns mit dieser Präzisierung einverstanden erklären.

Angenommen — Adopté

Art. 4, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 4, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Analog zur Neufassung von Artikel 1 beschloss der Nationalrat auch hier die Ersetzung von «Ausüben ihres Amtes» durch «Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben». Wir beantragen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 8, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 8, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Hier stimmt der Nationalrat der Fassung des Bundesrates zu. Er ersetzt aber die Worte «Arbeiten» durch «Aufträge» und «grundsätzlich» durch «in der Regel». Wir können uns dieser Formulierung, die materiell nicht von der unsrigen abweicht, anschliessen. Das hat zur Folge, dass es auch im Ingress so heissen muss.

Angenommen — Adopté

Art. 11, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 11, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: Der Artikel 11 hält fest, dass der Chef des Dokumentationsdienstes vom Bundesrat gewählt wird. Der Nationalrat beschloss dazu den Zusatz «nach Anhören der Dokumentationskommissionen». Wir haben dagegen nichts einzuwenden; wir hielten das für selbstverständlich.

Angenommen — Adopté

Art. 12, Abs. 1

Antrag der Kommission

Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus

je fünf Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

Art. 12, al. 1

Proposition de la commission

Les conseils nomment, pour la durée d'une période législative, une commission commune de documentation, qui se compose de cinq membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats et qui se constitue elle-même. Il doit être tenu compte des trois langues officielles.

Dietschi, Berichterstatter: In Absatz 1 wird die Zusammensetzung der Dokumentationskommission fixiert. Der Bundesrat schlug vor, neun Mitglieder des Nationalrates und vier des Ständerates. Unser Rat hat beschlossen, die Zusammensetzung paritätisch vorzunehmen, nämlich vier Ständeräte und vier Nationalräte. Demgegenüber entschied sich der Nationalrat für die Fassung des Bundesrates, also neun National- und vier Ständeräte, und zwar mit dem Hauptargument, dass dann eine Berücksichtigung der kleineren Fraktionen und der Sprachgruppen möglich sein wird. Diese Ueberlegungen haben auch wir angestellt, hielten aber dafür, dass dem Begehren der kleinen Fraktionen auch Rechnung getragen werden kann bei je vier National- und Ständeräten. Unsere Kommission beantragt Ihnen einstimmig, an der paritätischen Zusammensetzung festzuhalten. Die Begründung dazu habe ich bei unseren Beratungen dargelegt. Um aber eine Berücksichtigung der kleineren Fraktionen zu ermöglichen, schlagen wir Ihnen vor, die Kommission aus je fünf Nationalräten und fünf Ständeräten zusammenzusetzen.

Angenommen — Adopté

Art. 12, Abs. 3 und 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 12, al. 3 et 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Dietschi, Berichterstatter: In Absatz 3 erfolgt eine Präzisierung, der wir zustimmen können. Absatz 4 ist neu. Es wird vom Nationalrat vorgeschlagen, dass die Kommissionen den Büros beider Räte am Ende jeder Legislaturperiode schriftlich über ihre Erfahrungen und Beobachtungen berichten. Wir können dieser Anregung zustimmen.

Angenommen — Adopté

An den Nationalrat — Au Conseil national

9314. Verwaltungsverfahren. Bundesgesetz
Procédure administrative. Loi

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 24. September 1965 (BBl II, 1348)
Message et projet de loi du 24 septembre 1965 (FF II, 1383)

Beschluss des Nationalrates vom 1. März 1967
Décision du Conseil national du 1er mars 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Darms, Berichterstatter: Unser Rat hat sich heute mit der Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965 und dem dazugehörigen Entwurf für ein Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren zu befassen. Der Nationalrat hat zu dieser Vorlage bereits Stellung genommen.

Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfes bilden das nicht streitige Verwaltungsverfahren, in dem die Bundesverwaltung in erster und der Bundesrat in erster oder einziger Instanz Verfügungen erlassen oder rechtskräftige Verfügungen vollstrecken, weiter das streitige Verwaltungsverfahren oder das Beschwerdeverfahren, in dem Bundesverwaltung und Bundesrat als Beschwerdeinstanzen über Beschwerden gegen in einem nicht streitigen Verwaltungsverfahren erlassene Verfügungen entscheiden, soweit nicht Verwaltungsgerichte darüber urteilen.

Bei diesen Verfügungen und Beschwerdeentscheiden geht es um jene Akte der Bundesverwaltungsbehörden, die jemanden konkret und individuell zu etwas verpflichten oder berechtigen, was das materielle Verwaltungs- und — im Falle der staatsrechtlichen Beschwerde an den Bundesrat — das Verfassungsrecht des Bundes abstrakt und allgemein regelt. Ob und was für Anordnungen die Bundesverwaltungsbehörden zu treffen haben, wird nicht hier im formellen, sondern im materiellen Verwaltungsrecht normiert. Das formelle Verwaltungsrecht bestimmt, welche Bundesbehörden und wie diese die Anordnungen zu treffen und zu vollstrecken haben. Die Organisation sagt, welche Bundesbehörden zu handeln haben, und das Verwaltungsverfahren bestimmt, wie diese zu handeln haben. Das Verwaltungsverfahren unterscheidet sich somit sowohl vom materiellen Verwaltungsrecht als auch vom Verwaltungsorganisationsrecht.

Das Verwaltungsverfahren ist aber auch nicht identisch mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar spielen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen im Verwaltungsrecht eine analoge Rolle wie der Zivilprozess im Zivil- und der Strafprozess im Strafrecht. Unter sich unterscheiden sie sich aber doch. Auf eine kurze Formel gebracht, kann gesagt werden, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Fortsetzung des verwaltungsinternen Rekursverfahrens ist, wobei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedoch nicht in allen Fällen zulässig ist. Das Verwaltungsverfahren hat in erster Linie als Wegweiser der Verwaltung zu dienen. In zweiter Linie soll es den Anschluss zwischen sich und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sicherstellen, und zwar durch zwei Mittel: Die Verwaltungsverfügungen sollen in einem be-

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss
Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Siehe Seite 127 hiervor – Voir page 127 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Juni 1967
Décision du Conseil des Etats du 14 juin 1967

Differenzen – Divergences

Art. 12, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 12, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Der Ständerat hat sämtlichen von uns vorgenommenen Abänderungen mit einer einzigen Ausnahme zugestimmt. Sie betrifft die Zusammensetzung der Dokumentationskommission.

Ich habe Ihnen hier schon ausgeführt, dass der Ständerat sich bei der bundesrätlichen Fassung, die wir übernommen haben, diskriminiert fühlt, weil er nicht gleichviele Mitglieder in diese Dokumentationskommission abordnen kann. Er hat deshalb eine Differenz zu unserem Beschluss gefasst, und zwar in der Weise, dass er nun die Dokumentationskommission aus je 5 Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammensetzen will.

Die erweiterte Geschäftsprüfungskommission hat gestern – allerdings in reduzierter Formation – das Problem nochmals besprochen. Sie ist an sich nach wie vor der Meinung, dass für eine richtige Vertretung, vor allem der kleinen Fraktionen, unser Entscheid die sicherste Garantie wäre. Auf der anderen Seite war nicht zu verkennen, dass der Ständerat offensichtlich in dieser Frage hart bleiben wird. Die Situation in der Geschäftsprüfungskommission hat sich dann so präsentiert, dass 7 Stimmen für Festhalten und 7 für Nachgeben ausgefallen sind. In dieser Situation habe ich den Stichentscheid auf Zustimmung zum Ständerat gegeben aus der Überlegung heraus, dass, wenn schon die Kommission dermassen aufgeweicht ist, der Ständerat wohl kaum Anlass haben wird, auf seine «harte Tour» zu verzichten.

Immerhin möchte ich feststellen: Wenn ich nun namens der mehrheitlichen erweiterten Geschäftsprüfungskommission Zustimmung zum Ständerat beantrage, so wird die Verantwortung für die Berücksichtigung der kleinen Fraktionen eindeutig auf den Ständerat verschoben. Da ja mindestens einige kleinere Fraktionen in der Ständekammer vertreten sind, wird er sich sehr gut überlegen müssen, ob er beispielsweise der demokratisch-evangelischen Fraktion oder den Liberaldemokraten eine Vertretung einräumen will oder nicht.

Wir schlagen Ihnen also mehrheitlich vor, dem Ständerat zuzustimmen, insbesondere auch aus der Überlegung heraus, dass in dieser Session dieser wichtige Bundesbeschluss doch endgültig verabschiedet und dass mit der Einrichtung des Dokumentationsdienstes unverzüglich begonnen werden kann.

M. **Wilhelm**, rapporteur: Pour l'arrêté relatif au service de documentation, le Conseil des Etats s'est rendu à nos arguments sur tous les points qui ont donné lieu à une divergence entre les Conseils, sauf en ce qui concerne la composition de la commission de surveillance (art. 12, al. 1).

Vous vous souvenez que nous nous étions ralliés à la solution préconisée par le Conseil fédéral, solution qui consistait à porter à treize le nombre des membres de la commission (neuf conseillers nationaux et quatre conseillers aux Etats) alors que le Conseil des Etats proposait une commission paritaire (quatre conseillers nationaux et quatre conseillers aux Etats).

Le Conseil des Etats maintient sa revendication de base quant à la composition paritaire, tout en modifiant les chiffres. Il propose que la commission en cause soit composée de cinq conseillers nationaux et de cinq conseillers aux Etats.

Votre commission s'est réunie hier après-midi pour examiner cette divergence. Les avis furent partagés puisque sept voix se sont prononcées en faveur de la formule du Conseil des Etats et sept autres ont demandé le maintien de notre décision antérieure. Par la voix prépondérante de son président, votre commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats, et cela pour les raisons suivantes.

Il ne s'agit pas d'une affaire d'Etat puisque la commission en cause aura une tâche technique au premier chef, dans laquelle les considérations politiques joueront peu de rôle. D'autre part, il semble exclu que le Conseil des Etats renonce à se revendication de parité. Sa proposition a d'ailleurs été améliorée puisque, si la commission comprend cinq membres de chaque Conseil, le bureau réuni des deux Conseils pourra beaucoup plus facilement tenir compte de la proportionnalité politique lorsqu'il devra nommer les membres de la commission, ce qui sera profitable aux petits partis. Enfin et surtout, si la divergence en question devait subsister, l'arrêté ne pourrait en tout cas, pas être mis en vigueur avant la session de septembre, et l'on a déjà trop tergiversé en l'espèce.

C'est pourquoi votre commission vous invite à adhérer à la décision du Conseil des Etats, lequel s'est déjà montré conciliant à notre égard puisqu'il s'est rallié à notre point de vue sur tous les autres points.

Präsident: Die Kommission beantragt Zustimmung zum Ständerat. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

Damit ist die letzte Differenz bereinigt.

Vontobel: So leicht wollen wir doch nicht nachgeben!

Ich möchte Sie bitten, am bisherigen Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Ich stelle diesen Antrag formell, damit mindestens eine Abstimmung stattfinden muss, nachdem in der Kommission doch mit 7:7 entschieden worden ist. Wir Kleinen im Rate waren bisher immer sehr dankbar, dass die grossen Fraktionen uns bei der Berücksichtigung in den Kommissionen sehr gut behandelt haben; wir danken dafür. Wir hoffen, dass dies auch im Zusammenhang mit dieser Kommission für die Dokumentationsstelle der Fall sein wird.

Ich bitte Sie deshalb, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	44 Stimmen
Für den Antrag Vontobel	80 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Art. 52, Abs. 2, Satz 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 52, al. 2, 2e phrase

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes 25 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 22. Juni 1967
Séance du 22 juin 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9700. Exportförderung auf dem Gebiete der Waldwirtschaft. Befristete Massnahmen

Encouragement des exportations dans le domaine de l'économie forestière. Mesures temporaires

Siehe Seite 148 hiervor — Voir page 148 ci-devant

Fortsetzung — Suite

Art. 6 (Dringlichkeitsklausel)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 6 (Clause d'urgence)

Proposition de la commission

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission 37 Stimmen (Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht. — La majorité qualifiée est acquise.

Vormittagssitzung vom 27. Juni 1967
Séance du 27 juin 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Rohner*

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Siehe Seite 158 hiervor — Voir page 158 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1967

Décision du Conseil national du 22 juin 1967

Differenzen — Divergences

Art. 12, Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten.

Art. 12, al. 1

Proposition de la commission

Maintenir.

Dietschi, Berichterstatter: Mit Ausnahme einer Meinungsverschiedenheit sind alle Differenzen behoben. Zur Diskussion steht noch Artikel 12, der die Zusammensetzung der gemeinsamen Dokumentationskommission regelt. Nachdem unser Rat auf Antrag der Kommission schon bei der Beratung des Bundesbeschlussentwurfes wie auch in der ersten Runde des Differenzenbereinigungsverfahrens sich für eine paritätische Zusammensetzung (5 Nationalräte, 5 Ständeräte) entschieden hatte, nahm der Nationalrat letzte Woche erneut Stellung zu diesem umstrittenen Artikel. Die vorberatende nationalrätliche Kommission zeigte Verständnis für unseren Beschluss und beantragte, freilich nur mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten, Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Eine sachliche Stellungnahme im Plenum fand nicht mehr statt, doch wurde Abstimmung und Auszählung verlangt mit dem Resultat, dass mit 80:44 Stimmen entgegen dem Kommissionsantrag Festhalten beschlossen wurde.

Unsere Kommission hat sich gestern erneut mit dieser letzten Differenz beschäftigt. Wir halten nach wie vor dafür, dass die Zusammensetzung der Dokumentationskommission paritätisch vorgenommen werden sollte. Es geht um die Gleichberechtigung der beiden Kammern, wie dies beispielsweise auch bei der Bestellung der Finanzdelegation zum Ausdruck kommt. Auch wenn es sich bei der Dokumentationskommission nicht um eine Angelegenheit von überragender Bedeutung handelt, so soll doch die Gleichberechtigung verankert sein.

In der nationalrälichen Kommission ist von den Anhängern des bundesrätlichen Vorschlages (nämlich 4 Ständeräte, 9 Nationalräte) zur Begründung des Festhaltens argumentiert worden, dass bei der Besetzung Rücksicht auf die kleineren Fraktionen genommen werden sollte. Wir teilten diese Auffassung ebenfalls, halten aber dafür, dass dies auch bei der von uns vorgeschlagenen Zusammensetzung, nämlich 5 Nationalräte, 5 Ständeräte, möglich sein wird. Ich bin natürlich nicht befugt, eine Promesse abzugeben, doch darf ich festhalten, dass in der Kommission ausdrücklich die Bereit-

schaft bekundet worden ist, bei der Bestimmung der ständerätlichen Mitglieder der Dokumentationskommission die Minderheiten zu berücksichtigen.

Mit 11:0 Stimmen, also einstimmig, beantragt Ihnen die Kommission Festhalten am Beschluss des Ständerates, d. h. Zusammensetzung: 5 Nationalräte, 5 Ständeräte.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

Präsident: Ich beglückwünsche Herrn Ständerat Dietschi zu diesem grossen Erfolg!

An den Nationalrat — Au Conseil national

9657. Invalidenversicherung. Änderung des Bundesgesetzes
Assurance-invalidité. Modification de la loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. Februar 1967 (BBl I, 653)
Message et projet de loi du 27 février 1967 (FF I, 677)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Danioth, Berichterstatter: Der Bundesrat unterbreitet mit Botschaft vom 27. Februar 1967 den eidgenössischen Räten einen Entwurf für ein Bundesgesetz betreffend Aenderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. In einer 47 Seiten umfassenden Berichterstattung begründet er die Abänderungsanträge, die auch einige Anpassungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung enthalten.

Die Invalidenversicherung ist, neben der Alters- und Hinterlassenenversicherung, wohl das schönste und wichtigste Sozialwerk unseres Landes. Man könnte sich sogar fragen, ob der IV nicht der Vorrang vor der AHV gebühren würde. Sicher ist, dass im Einzelfall mit der IV ein dringenderes Bedürfnis befriedigt wird, als mit der AHV. Unsere invaliden Mitmenschen haben es meistens viel schwerer, durchs Leben zu kommen als Menschen von 65 und mehr Jahren, die doch in den meisten Fällen ihren Lebensunterhalt noch selbst verdienen können.

Die AHV besteht seit 20 Jahren, während das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung erst seit dem 1. Januar 1960 in Kraft ist. Wohl wurde in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 der Artikel 34quater der Bundesverfassung angenommen, welcher den Bund ermächtigt, auf einen spätern Zeitpunkt die IV einzuführen. Im gleichen Verfassungszusatz wurde der Bund dagegen verpflichtet, die AHV einzuführen. Die Vorlage für das Gesetz über die Invalidenversicherung kam erst im Jahre 1958. Heute stellen wir fest, dass die IV sich nicht nur glänzend bewährt hat, sondern auch eine grosse Lücke in unserer Sozialgesetzgebung geschlossen hat. In den ersten sieben Jahren ihres Bestehens wurden insgesamt über 1,4 Milliarden Franken an Sach- und Geldleistungen ausbezahlt.

Im Gegensatz zur AHV ist die IV eigentlich nie zum Politikum geworden, und zwar wohl deshalb, weil gemäss Artikel 37 des Invalidenversicherungsgesetzes die IV-Renten den Altersrenten der AHV entsprechen und bei einer Erhöhung der AHV-Renten automatisch ebenfalls die gleiche Erhöhung erfahren.

Die Revisionsbegehren, die auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zurückgehen, verlangten denn auch nie eine Aenderung der Konzeption der IV, sondern lediglich Korrekturen einzelner Bestimmungen. Die zur Diskussion stehende Aenderung des Bundesgesetzes könnte man deshalb als eine Ueberholung eines an sich sehr guten Gesetzeswerkes bezeichnen. Wenn man bedenkt, dass wir mit der Einführung der IV Neuland betreten haben, so dürfen wir ohne weiteres sagen, dass dieser Schritt ins Neuland sehr gut gelungen ist.

Die damalige Vorlage zur Einführung der IV, mit den entsprechenden Anpassungen des AHV-Gesetzes, vom 24. Oktober 1958 war allerdings die Frucht jahrelanger Arbeit des Bundesamtes für Sozialversicherung und der damals eingesetzten eidgenössischen Expertenkommission.

Es darf bei dieser Gelegenheit aber gesagt werden, dass sich schon früher private und religiöse Organisationen der Invaliden angenommen haben. Die Anfänge der Invalidenfürsorge lassen sich in Europa bis ins früheste Mittelalter zurückverfolgen. Vor allem waren es zunächst die verschiedensten Institutionen der christlichen Caritas, die sich der körperlich Behinderten annahmen. Später übernahmen die Klöster diese Aufgabe. Bekannt waren auch die mittelalterlichen Siechenhäuser. Allmählich entstanden spezialisierte Fürsorgeinstitutionen für die verschiedenen Zweige der Behindertenhilfe, zuerst für die Blinden. Im «Spittel» in Zürich wurden im 16. Jahrhundert bereits Invalide betreut. Im Jahre 1849 wurde in Zürich das erste Schwachsinnigenheim errichtet. Im Jahre 1911 bestanden bereits 11 derartige Anstalten in der Schweiz. Die Zentralisationsbestrebungen in der Invalidenfürsorge führten schliesslich zur Bildung eines allgemeinen Spitzenverbandes im Jahre 1919. Es war dies die Schweizerische Vereinigung für Anormale, die seit dem Jahre 1934 den Namen «Pro Infirmis» führt. Die sehr segensreiche Tätigkeit dieser Institution ist Ihnen bekannt. Sie verdient, zusammen mit der Schweizerischen Caritaszentrale, welche Organisationen trotz der inzwischen eingeführten IV noch ihre grosse Bedeutung haben, unsern besten Dank. Ein Kränzchen möchten wir aber auch dem stets fortschrittlichen Kanton Glarus winden, der bereits im Jahre 1918 die Invalidenversicherung einführte. Weitere Kantone folgten in den Jahren 1952 bis 1955.

In dem uns kürzlich ausgehändigten Jahresbericht 1965 des Bundesamtes für Sozialversicherung finden sich interessante Angaben und Tabellen über die bisherigen Leistungen der IV.

Die uns beschäftigende Revision des IV-Gesetzes wurde wesentlich durch die gemachten Erfahrungen und die Rechtssprechung beeinflusst. Die vorgeschlagenen Aenderungen umfassen in der Hauptsache die vier fol-

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss

Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1967
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	08
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	9610
Datum Date Data	27.06.1967
Seite Page Pagina	219-220
Ref. No	20 038 679

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Schürmann	42 Stimmen
Für den Antrag Heil	103 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Heil	72 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

Präsident: Damit ist auch über den Artikel 47, Absatz 2, entschieden. Er ist gestrichen.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

9610. Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss
Service de documentation pour l'Assemblée fédérale. Arrêté

Siehe Seite 226 hiervor — Voir page 226 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. Juni 1967
Décision du Conseil des Etats du 27 juin 1967

Differenzen – Divergences

Art. 12, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 12, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Schmid Arthur, Berichterstatter: Was ich Ihnen hier letzte Woche prophezeit habe, ist eingetreten. Der Ständerat hat mit eindrücklicher Mehrheit in seiner Kommission mit 11:0 und im Rate selber mit 36:0 Stimmen an seiner Lösung, je fünf Mitglieder der beiden Räte für die Dokumentationskommission zu bestellen, festgehalten. Die Situation präsentiert sich also nach wie vor für uns folgendermassen: Entweder geben wir nach, oder aber das Geschäft kann in dieser Session nicht mehr verabschiedet werden und muss auf die Herbstsession hinausgeschoben werden. Angesichts dieser Situation schlägt Ihnen diesmal die erweiterte Geschäftsprüfungskommission einstimmig, das heisst mit Enthaltungen, Zustimmung zum Ständerat vor, immer in der Meinung, dass nachher diese zehngliedrige Kommission gemeinsam bestellt werden soll, nicht dass in jedem Rat die fünf Mitglieder nach dem Schlüssel ausgehandelt werden müssen, sondern dass man gemeinsam eine Formel findet, in der die kleinen Fraktionen nach Möglichkeit integriert werden können.

Ich schlage Ihnen also namens der Kommission Zustimmung zum Beschluss des Ständerates vor.

M. **Wilhelm,** rapporteur: Vous savez qu'il existe une divergence entre notre Chambre et le Conseil des Etats à propos de la commission de surveillance du service de documentation parlementaire. Or, ce matin, le Conseil des Etats a maintenu par 36 voix contre 0, d'une part, son dogme de la composition paritaire de cette commission et, d'autre part, la formule 5/5 quant à l'effectif de cette commission.

Votre commission a discuté tout à l'heure de cette situation et, en conclusion, vous recommande par 11 voix contre 0 et quelques abstentions d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Trop de temps, en effet, a déjà été perdu et l'on ne saurait perdre encore 3 mois en cette affaire, c'est-à-dire jusqu'à la session de septembre.

Vontobel: Die Einführung des Dokumentationsdienstes für unser Parlament ist dringlich, und deshalb möchte ich nicht die rasche Einführung durch die Stellung erneuter Anträge verhindern, sondern verzichte für heute auf einen Antrag auf Festhalten am Beschlusse des Nationalrates, bin Ihnen aber dankbar, wenn die kleinen Fraktionen bei der Besetzung dieser doch wichtig werdenden Kommission nicht vergessen werden.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Nachmittagssitzung vom 27. Juni 1967
Séance du 27 juin 1967, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Schaller*

9605. Tabakbesteuerung. Bundesgesetz
Imposition du tabac. Loi

Siehe Seite 268 hiervor – Voir page 268 ci-devant
Fortsetzung – Suite

Art. 16–25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 26, 27, 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Stich

Art. 26–28

Streichen.

Eventuell:

Art. 26, Abs. 1

Zur Erhaltung, Förderung und Rationalisierung des inländischen Tabakanbaues gewährt der Bund aus allgemeinen Bundesmitteln jährliche Beiträge von höchstens 14 Millionen Franken. Die Massnahmen sind ...

BUNDESGESETZ ÜBER DIE EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE VOM 28. JUNI 1967

Botschaft: 25.11.1966, BBl 1966 II 708**; Inkrafttreten:** 01.01.1968, AS 1967 1505.

Kurzbeschrieb (Art. 18)

Der Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation leitet das gemeinsame Sekretariat. Ihm stehen für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung der Amtshilfe die gleichen Befugnisse zu wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Der Sekretär wird vom Bundesrat gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation. Das Sekretariat ist administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet, die ihm das nötige Personal zur Verfügung stellt.

Bern, den 1. November 1967 Nr. 45 Auszug

Bibl. Am 1505

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preis Fr. 10.– im Jahr, Fr. 6.– im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

INHALT: Eidgenössische Finanzkontrolle (S. 1505). – Milchwirtschaft (S. 1512). – Magermilchpulver (S. 1514). – Preiszuschläge auf Futtermitteln (S. 1515). – Beförderung gefährlicher Stoffe auf dem Rhein (S. 1517). – Inländische Schafwolle (S. 1518). – Elektrisches Installationsmaterial und Apparate (S. 1520).

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle

(Vom 28. Juni 1967)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 10 und 11 und Artikel 102, Ziffer 14 und 15 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1966[1]),

beschliesst:

I. Stellung und Organisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Art. 1

Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle

[1] Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde. Sie dient

a. der Bundesversammlung zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege;

b. dem Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung.

[2] Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Administrativ bildet sie eine Abteilung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes.

Art. 2

Organisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle

[1] Der Eidgenössischen Finanzkontrolle steht ein Direktor vor, dem das notwendige Fach- und Kanzleipersonal beigegeben ist.

[1]) BBl 1966, II, 708

[2] Der Direktor wird vom Bundesrat gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

[3] Der Bundesrat setzt den Bestand des Fachpersonals der Eidgenössischen Finanzkontrolle fest, nachdem er die Stellungnahme der Finanzdelegation eingeholt hat.

Art. 3

Beizug von Sachverständigen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgabe besondere Fachkenntnisse erfordert.

Art. 4

Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe

Zuständig für die Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe in einem gerichtlichen Verfahren ist der Direktor. Er hat vorgängig die Zustimmung des Vorstehers des Departementes einzuholen, in dessen Zuständigkeitsbereich die Sache fällt.

II. Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrolle

Art. 5

Kriterien der Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch.

Art. 6

Einzelne Kontrollaufgaben

[1] Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat namentlich die folgenden Aufgaben:

a. die laufende Überprüfung des gesamten eidgenössischen Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzuges des Voranschlags, einschliesslich der Erstellung der Staatsrechnung;

b. die Überwachung der von den Dienststellen über ihre Kredite zu führenden Kontrollen und der Verpflichtungskredite;

c. die Gegenzeichnung von Anweisungen zur Verbuchung in der Staatsrechnung;

d. die Gegenzeichnung von Aufträgen für Zahlungen oder Überweisungen;

e. die Prüfung von Buchhaltungen und Beständen.

[2] Die Eidgenössische Finanzkontrolle achtet darauf, dass die Dienststellen über die bewilligten Kredite sorgfältig und zweckmässig verfügen.

Art. 7

Begutachtung und Beratung

[1] Der Eidgenössischen Finanzkontrolle obliegt die Mitarbeit an Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst, das Buchhaltungswesen, den Zahlungsverkehr und die Führung von Inven-

zwischen der Dienststelle des Bundes und der Eidgenössischen Finanzkontrolle sind die Vorschriften über das Verfahren bei Beanstandungen (Art. 12) sinngemäss anwendbar.

[2] Stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle im Sinne von Artikel 16, Absatz 2 Mängel fest, so gibt sie davon zugleich der Kantonsregierung und der in der Sache zuständigen Dienststelle des Bundes Kenntnis und stellt die erforderlichen Anträge.

V. Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Art. 18

Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

[1] Der Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte leitet das gemeinsame Sekretariat nach Massgabe der Bestimmungen der Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962[1]). Zu diesem Zwecke stehen ihm für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung der Amtshilfe die gleichen Befugnisse zu wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Er sorgt für die Verbindung zwischen den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation einerseits, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den der Finanzaufsicht unterstehenden Behörden und Amtsstellen andererseits.

[2] Der Sekretär wird vom Bundesrat gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation. Das Sekretariat ist administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet, die ihm das nötige Personal zur Verfügung stellt. Artikel 2, Absatz 3 findet Anwendung.

[3] Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation ordnen im übrigen die Geschäftsführung des Sekretariates in ihrem Reglement.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 19

Sonderregelungen

[1] Die Schweizerischen Bundesbahnen und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt fallen nicht in den Bereich der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Bei der Schweizerischen Nationalbank beschränkt sich die Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf die Ausübung der im Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vorgesehenen Prüfung über die Anfertigung, Ablieferung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten.

[2] Weitere Sonderregelungen bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung.

[1]) AS **1962**, 773; **1966**, 1325.

Materialien

zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967

Botschaft des Bundesrates

9366

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle

(Vom 25. November 1966)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit Botschaft und Gesetzesentwurf über die eidgenössische Finanzkontrolle zu unterbreiten. Mit Schreiben vom 15. März 1965 haben die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte dem Bundesrat mitgeteilt, dass sie ein Verfahren für die Umwandlung der Reglemente und Verordnungen betreffend die Finanzhaushaltsführung und -kontrolle in Erlasse auf Gesetzesstufe eingeleitet hätten. Der Bundesrat hat sich am 19. März 1965 mit der Sache befasst und festgestellt, dass er mit einer gesetzlichen Regelung dieser Materien einverstanden sei. Er nahm davon Kenntnis, dass die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte davon ausgingen, die in Aussicht stehende gesetzgeberische Arbeit werde die Kodifikation der eingespielten Praxis und deren Ausrichtung auf die neuzeitlichen Erkenntnisse zum Gegenstand haben müssen; sodann seien die in der Mirage-Untersuchung erfolgten Feststellungen angemessen zu berücksichtigen. An einer gemeinsamen Tagung der Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates mit Vertretern des Bundesrates vom 26. und 27. Oktober 1965 in Freiburg wurde in bezug auf das Finanzkontrollgesetz beschlossen, dass die Vorbereitung gemeinsam an die Hand zu nehmen sei, da in dieser Materie Bundesrat und eidgenössische Räte Partner mit gleichgerichteten Interessen seien. Die Ausarbeitung des Finanzhaushaltgesetzes dagegen wurde ausschliesslich als Sache des Bundesrates betrachtet.

Für die Abfassung des vorliegenden Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle wurde in der Folge aus dem Kreise der beiden Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte ein sechsköpfiger Ausschuss gebildet, der von Herrn Ständerat Dr. iur. Karl Obrecht (Solothurn) präsidiert wurde. Im weiteren konnten aus Kreisen der Wissenschaft und der Praxis drei Experten gewonnen werden, deren Erfahrung der gesetzgeberischen Arbeit zugute kam. Es waren dies die Herren Professoren Dr. iur. Rudolf Probst und Dr. iur. Richard Bäumlin aus Bern sowie Dr. Hans Letsch, Chef der Aargauischen

departementes ergibt sich an sich schon als Folge der administrativen Eingliederung der Finanzkontrolle. Der Kontakt mit diesem Departement muss aber auch deshalb eng sein, weil dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und insbesondere auch der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Rahmen der Präventivkontrolle wichtige Aufgaben überbunden sind, die im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt näher umschrieben werden.

Art. 16

Die Artikel 48 bis 50 des kürzlich revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes (AS *1966*, 1325) regeln die Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, denen gemäss Artikel 49, Absatz 2 ein ständiges Sekretariat zur Verfügung steht. Dieses ist administrativ der Finanzkontrolle beigeordnet, doch wird seine Geschäftsführung im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. März 1963 festgelegt. Die Stellung des Sekretärs wird vom Beamtenstatut her bestimmt, funktionell untersteht er aber dem Präsidenten der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, was einen Wahlmodus nahelegt, der jenem für den Direktor der Finanzkontrolle angepasst ist. Da die Finanzdelegation nebenamtlich arbeitet, muss sie dem Sekretär bestimmte Aufträge erteilen können, die er für sie selbständig auszuführen hat. Dies bedingt, dass dem Sekretär für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung von Amtshilfe die gleichen Befugnisse zustehen müssen wie der Finanzdelegation bzw. der Finanzkontrolle.

Art. 17 und 18

Im Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle sind keine Bestimmungen über das Verhältnis des Kontrollorgans des Bundes zu den Kantonen enthalten. Im Hinblick auf die Höhe der Bundesbeiträge, welche jährlich den Kantonen zufliessen oder über diese weitergeleitet werden, halten wir eine Regelung für notwendig, die der föderalistischen Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der kantonalen Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen hat.

Artikel 17 geht davon aus, dass in den bisherigen Subventionserlassen wohl ein Aufsichtsrecht, seltener hingegen ein Kontrollrecht des Bundes vorgesehen ist. Besteht ein solches, so soll die Eidgenössische Finanzkontrolle innerhalb ihrer Kompetenzen bei den Kantonen und den von diesen eingesetzten Stellen ohne weiteres Prüfungen über die Verwendung von Bundesleistungen durchführen können. Fehlt eine derartige Vorschrift, so hat sich die Finanzkontrolle vorerst mit den in Frage kommenden Kantonsregierungen ins Einvernehmen zu setzen. Für die Koordination der Kontrolltätigkeit ist ferner eine enge Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den kantonalen Verwaltungs- und Kontrollorganen erwünscht. Verfügen die Kantone über ausgebaute, verselbständigte Finanzkontrollorgane, so könnte auch eine Übertragung von eigentlichen Prüfungsaufträgen von Fall zu Fall in Erwägung gezogen werden.

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE PARLAMENTSDIENSTE VOM 9. MÄRZ 1972

Bericht des Bundesrates: 12.11.1969, BBl 1969 II 1305; **Kommissionsbericht:** 06.10.1970, BBl 1970 II 1065; Stellungnahme des Bundesrates: 04.11.1970, BBl 1970 II 1197; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1971 N 2; Erstberatung SR: AB 1971 S 601; Differenzen NR: AB 1971 N 1651; **Inkrafttreten:** 09.03.1972, AS 1972 697.

Kurzbeschrieb

Die neu unter dem Namen «Parlamentsdienste» geführte Parlamentsverwaltung besteht aus dem Generalsekretariat, dem Protokollierungsdienst, dem Dokumentationsdienst, dem Kommissionendienst und dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist den Parlamentsdiensten beigeordnet.

Administrativ stehen die Parlamentsdienste unter der Leitung des Generalsekretärs. Fachlich ist der Generalsekretariat den beiden Ratspräsidenten unterstellt, der Protokollierungsdienst dem Generalsekretär, der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission und der Kommissionendienst und die Kommissionssekretariate unterstehen den Kommissionen, für welche sie tätig sind.

Bern, den 14. April 1972 | Nr. 15 | 697

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preise: Inland Fr. 14.– im Jahr, Fr. 9.– im Halbjahr, Ausland Fr. 22.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

INHALT: Parlamentsdienste (S. 697) – Geschäftsreglement des Nationalrates (S. 705) – Eidgenössische Medizinalprüfungen (S. 706) – Unzüchtige Veröffentlichungen (S. 709)

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

(Vom 9. März 1972)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung der Artikel 40, 40 bis und 47 quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962[1],

beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 1

Organisation

[1] Die Parlamentsdienste umfassen, unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung, das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist unter Wahrung seiner gesetzlichen Sonderstellung beigeordnet[2].

[2] Für die Ausübung ihrer Funktionen sind die Parlamentsdienste unabhängig von Bundesrat und Bundeskanzlei; es unterstehen:

- der Generalsekretär den Ratspräsidenten,
- der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission,
- die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Beamten des Kommissionsdienstes den Kommissionen, für die sie tätig sind,
- der Protokollierungsdienst dem Generalsekretariat.

[1] SR 171.11

[2] Vgl. Art. 18 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Art. 2

Wahl der Beamten

[1] Der Bundesrat wählt:

a. den Generalsekretär der Bundesversammlung nach Anhören der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und des Büros des Ständerates;

b. den Chef des Dokumentationsdienstes nach Anhören der Dokumentationskommission;

c. den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nach Anhören der Geschäftsprüfungskommissionen;

d. den Sekretär der Finanzkommissionen gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle;

e. die weitern Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind.

[2] Die übrigen Beamten wählt der Generalsekretär.

Art. 3

Aufgaben und Befugnisse im allgemeinen

Unter Vorbehalt der bestehenden Gesetze richten sich die Aufgaben und Befugnisse der Parlamentsdienste nach den folgenden Bestimmungen und den Verfügungen des Parlamentsorgans, für das sie gemäss Artikel 1 Absatz 2 tätig sind.

Art. 4

Verhältnis zur übrigen Verwaltung

[1] Die Parlamentsdienste verkehren direkt mit den Dienststellen der Bundesverwaltung; nötigenfalls unterrichten sie zuvor das zuständige Departement.

[2] Wenn es ihr Auftrag erfordert, können die Parlamentsdienste bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann dazu die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden.

[3] Die Verwaltung gibt den Parlamentsdiensten, soweit sie dazu vom Bundesrat ermächtigt ist, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Akten heraus.

[4] Artikel 47^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes bleibt vorbehalten.

Art. 5

Schweigepflicht

Über vertrauliche Mitteilungen von Ratspräsidenten, Kommissionen, Kommissionspräsidenten, Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Sie behandeln Aufträge vertraulich, wenn der Auftraggeber nichts anderes bestimmt. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

Art. 6

Protokolle

[1] Die Protokolle einer Kommission und ihrer Unterkommissionen oder Sektionen werden in der Regel allen Mitgliedern dieser Kommission, dem Präsidenten der entsprechenden Kommission des andern Rates sowie den an den Verhandlungen beteiligten Departementen zugestellt. Andere Sitzungsteilnehmer können Auszüge über ihre Ausführungen erhalten.

[2] Soweit Protokolle einer ständigen oder nichtständigen Kommission Feststellungen enthalten, die den Geschäftskreis einer andern ständigen Kommission berühren, werden sie auch deren Präsidenten und Sekretariat zugestellt.

[3] Den Mitgliedern des Bundesrates werden ferner Kommissionsprotokolle zugestellt, in denen die Geschäftsführung ihres Departements oder Grundsatzfragen der Verwaltungskontrolle behandelt werden.

Art. 7

Register

Die von der Bundesversammlung und den Kommissionen sowie deren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

2. Abschnitt: Generalsekretariat

Art. 8

[1] Der Generalsekretär vertritt die Parlamentsdienste nach aussen, koordiniert ihre Tätigkeit und wahrt die Beziehungen zur Presse und zu den übrigen Informationsträgern. Er bearbeitet die Fragen des Parlamentsrechts und zusammen mit den übrigen Stellen der Bundeskanzlei jene der Gesetzestechnik.

[2] Das Generalsekretariat führt die Sekretariatsgeschäfte für das Plenum, den Präsidenten, das Büro jedes Rates und der Vereinigten Bundesversammlung, sowie für die Fraktionspräsidentenkonferenz. Es vermittelt die Akten zwischen den Departementen und den Kommissionen.

[3] Der Generalsekretär sorgt

a. im Falle der Verhinderung des Sekretärs einer Kommission, im Einvernehmen mit deren Präsidenten, für die Stellvertretung;

b. für das von den Parlamentsdiensten benötigte Hilfspersonal.

[4] Wenn die Parlamentsdienste das Sekretariat einer Kommission oder die Protokollführung nicht selbst übernehmen können, so zieht der Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher die in der Sache zuständige Abteilung der Bundesverwaltung bei.

[5] Das Generalsekretariat ordnet die Registrierung der Geschäfte, archiviert die Akten und bearbeitet alle weitern Aufgaben, die keinem andern Parlamentsdienst zugewiesen sind.

3. Abschnitt: Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 9

Aufgaben

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt.

Art. 10

Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen

Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;

b. er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor;

c. er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;

d. er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte;

e. er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommission aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse;

f. er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater Abs. 5 und Art. 54 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes).

4. Abschnitt: Dokumentationsdienst

Art. 11

Aufgaben

[1] Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten, ihren Kommissionen, den Fraktionen, den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben sowie den übrigen Parlamentsdiensten zur Verfügung. Er wahrt die Verbindung mit andern Dokumentations- und Informationsstellen, insbesondere der ausländischen Parlamente.

[2] Seine Aufgaben sind insbesondere:

a. die von den Kommissionen und den Ratsmitgliedern verlangte Dokumentation zu beschaffen;

b. die Kommissionen oder alle Ratsmitglieder auf wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen aufmerksam zu machen oder sie ihnen zuzustellen;

c. den Kommissionen und den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen;

d. über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte ein Sachregister zu führen.

[3] Der Dokumentationsdienst ist nicht zuständig zur Abfassung von Kommissionsberichten, von Begründungen persönlicher Vorstösse oder zur Ausführung von Übersetzungsaufträgen.

Art. 12

Arbeitsgrundsätze

Für die Ausführung der Aufträge richtet sich der Dokumentationsdienst nach den Wünschen des Auftraggebers. Bei den Arbeiten für die Kommissionen achtet er auf möglichste Objektivität und stellt sie den Kommissionsmitgliedern direkt zu.

Art. 13

Zweifelsfälle

[1] Bestehen Zweifel darüber, ob der Auftrag eines einzelnen Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben dient, so entscheidet die Dokumentationskommission.

[2] Die Dokumentationskommission entscheidet ebenfalls über die Annahme oder die Weiterführung des Auftrages eines Ratsmitgliedes, einer Anzahl von Ratsmitgliedern oder eines Parlamentsdienstes, wenn streitig ist, ob der Dokumentationsdienst sachlich und zeitlich in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen.

Art. 14

Mittel

[1] Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Dokumentationsdienst die Parlamentsbibliothek zur Verfügung, die bei den Anschaffungen den Bedürfnissen des Parlaments besonders Rechnung trägt.

[2] Alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dem Dokumentationsdienst durch Auskünfte und Ausleihe zu helfen.

Art. 15

Experten

Ist der Dokumentationsdienst auch mit Hilfe der Departemente oder Abteilungen nicht in der Lage, einen Auftrag zu erfüllen, so kann er ihn mit Zustimmung der Dokumentationskommission durch Experten ausserhalb der Bundesverwaltung bearbeiten lassen.

Art. 16

Erledigung der Aufträge

Die Aufträge werden in der Regel in der Reihenfolge ihres Einganges erledigt; soweit das Arbeitsprogramm der Räte es erfordert, haben jedoch Aufträge der Ratspräsidenten, der Kommissionen und der Fraktionen die Priorität.

Art. 17

Weitergabe von Arbeiten

Die im Auftrag einer Kommission ausgeführten Arbeiten werden, mit dem Einverständnis des Kommissionspräsidenten, auch dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht und, auf Verlangen, jedem Mitglied der Räte. Dies kann auch bei andern Aufträgen geschehen, wenn der Auftraggeber einverstanden ist.

Art. 18

Dokumentationskommission

[1] Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus je fünf Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

[2] Der Kommission obliegen die Aufsicht über die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes sowie jene Aufgaben, die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe *b* sowie in den Artikeln 13 und 15 erwähnt sind.

[3] Die Kommission berichtet den Büros beider Räte am Ende jeder Legislaturperiode schriftlich über ihre Erfahrungen und Beobachtungen.

Art. 19

Sekretariate parlamentarischer Kommissionen

Der Dokumentationsdienst führt das Sekretariat der Dokumentationskommission und der Kommissionen für Wissenschaft und Forschung; er kann im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Dokumentationskommission, mit der Führung weiterer Sekretariate betraut werden.

5. Abschnitt: Kommissionendienst

Art. 20

[1] Der Kommissionendienst besorgt die Sekretariatsgeschäfte für die nicht mit eigenen Sekretariaten versehenen ständigen und, soweit möglich und notwendig, für die nichtständigen Kommissionen.

[2] Jede ständige Kommission hat, unter Vorbehalt der Stellvertretung im Verhinderungsfall, stets denselben Sekretär. Die Tätigkeit für nichtständige Kommissionen wird den Sekretären nach ihren Fachrichtungen zugewiesen.

[3] Die Kommissionssekretäre stehen für die Vorbereitung der Kommissionsarbeiten und für Aufträge aus der Kommission zur Verfügung. Sie beaufsichtigen die Protokollführung und sammeln die Kommissionsakten für das Archiv.

6. Abschnitt: Protokollierungsdienst

Art. 21

Dem Protokollierungsdienst obliegen die Aufnahme der Reden in den Ratssitzungen und die Herausgabe des Amtlichen Bulletins der eidgenössischen Räte. Er erstellt unter der Aufsicht der Kommissionssekretäre die Protokolle der Kommissionsberatungen.

7. Abschnitt: Koordination

Art. 22

[1] Die Parlamentsdienste arbeiten zusammen, informieren sich gegenseitig und helfen sich nach Möglichkeit aus. Die Beamten des Kommissionendienstes können während der Sessionen mit der Protokollführung und der Übersetzung in den Räten und mit ähnlichen Aufgaben betraut werden.

[2] Die Kommissionssekretäre orientieren das Generalsekretariat im Hinblick auf die Gestaltung der Ratstagungen und die Schlussredaktion der Erlasse und über Verfahrensprobleme.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 23

Aufhebung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967 über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung werden aufgehoben.

Art. 24

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

Also beschlossen vom Nationalrat

Bern, den 16. Dezember 1971

Der Präsident: **Vontobel**
Der Protokollführer: **Hufschmid**

Also beschlossen vom Ständerat

Bern, den 9. März 1972

Der Vizepräsident: **Lampert**
Der Protokollführer: **Sauvant**

Der Schweizerische Bundesrat beschliesst:

Vollzug des vorstehenden Bundesbeschlusses.

Bern, den 9. März 1972

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundeskanzler:
Huber

2361

Materialien

zum Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 9. März 1972

Bericht des Bundesrates, Kommissionsbericht und Ratsdebatten

Bundesblatt

Bern, den 12. Dezember 1969 121. Jahrgang Band II

Nr. 49

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10400

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung

(Vom 12. November 1969)

Herr Präsident,
hochgeehrte Herren,

Der vorliegende Bericht geht auf eine Motion der eidgenössischen Räte vom Jahre 1968 zurück. Er befasst sich mit der Stellung der parlamentarischen Hilfsdienste und ihres Mitarbeiterstabes sowie dem Ausbau dieser Dienstzweige. Der Bericht soll den eidgenössischen Räten Gelegenheit geben, sich mit diesen Fragen näher auseinanderzusetzen und sich schlüssig zu werden, ob und gegebenenfalls wie die geltende Ordnung geändert werden soll.

A. Ausgangspunkt

I.

Am 4. Oktober 1967 hat Nationalrat Conzett eine von allen Fraktionspräsidenten mitunterzeichnete Motion folgenden Inhalts eingereicht:

Der Bundesrat wird demnächst seine Beschlüsse fassen müssen über die Reorganisation der Bundeskanzlei. Diese Beschlüsse sollen aus ihr ein wirkungsvolles Hilfsorgan der Regierung machen. Diese Funktion wird aber auch die Kräfte der Bundeskanzlei voll beanspruchen, währenddem sie nach der geltenden Ordnung (Art. 105 BV) gleichzeitig noch für die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung verantwortlich ist.

Anderseits besteht auch für die Bundesversammlung die Notwendigkeit, ihre eigenen Institutionen den Erfordernissen der Zeit anzupassen, wenn das verfassungsmässige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive nicht verschoben werden soll. Der Bundesrat wird daher eingeladen, im Zusammenhang mit der Reorganisation der Bundeskanzlei gleichzeitig die in seiner Zuständigkeit liegenden organisatorischen und beam-

tenrechtlichen Beschlüsse zur Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung zu fassen und alsdann im gleichen Sinne Bericht und Antrag über eine Revision von Artikel 105 BV vorzulegen.

II.

Diese Motion kam in der Sitzung des Nationalrates vom 12. März 1968 zur Sprache. In seiner Begründung wies der Motionär vor allem darauf hin, dass Artikel 105 der Bundesverfassung (BV) heute, was die Unterstellung des Sekretariates der Bundesversammlung unter die Bundeskanzlei betreffe, überholt sei. Artikel 105 BV hat folgenden Wortlaut:

[1] Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.

[2] Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von 4 Jahren jeweilen gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt.

[3] Die Bundeskanzlei steht unter der besondern Aufsicht des Bundesrates.

[4] Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Seit 1848 habe sich – wie der Motionär weiter ausführte – manches geändert, insbesondere auch bezüglich der Auffassungen über das Verhältnis zwischen den Organen des Staates, ihr Zusammenspiel und die Gewaltentrennung. Die Unabhängigkeit der Hilfsdienste des Parlamentes von der Regierung sei heute ein allgemein anerkannter Grundsatz. Das schweizerische System erwecke einen antiquierten Eindruck. Eine Verselbständigung der parlamentarischen Hilfsdienste sei daher eine Notwendigkeit, bedinge aber eine Revision von Artikel 105 BV.

Nebst dieser verfassungsrechtlichen Frage stellte der Motionär vor allem Fragen der Organisation und des Ausbaus des Sekretariates der Bundesversammlung zur Diskussion sowie das Problem der Wahl und der beamtenrechtlichen Stellung des Generalsekretärs der Bundesversammlung und der übrigen Mitarbeiter der parlamentarischen Hilfsdienste. Entscheidend sei, so erklärte der Motionär abschliessend, dass das Parlament ausschliesslich Meister über seine Hilfsmittel sei und dass es in der Ausgestaltung seines Verfahrens wirklich autonom handeln könne.

Die Motion wurde vom Rat ohne Diskussion überwiesen, nachdem der Sprecher des Bundesrates sich bereit erklärt hatte, den gewünschten Bericht zu erstatten.

III.

Die Motion wurde in der Folge auch vom Ständerat ohne Diskussion überwiesen, und zwar am 18. September 1968. Aus der mündlichen Berichterstattung durch den Kommissionspräsidenten, Ständerat Borel, sind folgende Punkte von besonderem Interesse:

Nach eingehender Aussprache habe die Kommission der Motion beigepflichtet, aber aus etwas andern Erwägungen, als sie aus der mündlichen Begründung des Motionärs im Nationalrat ersichtlich seien. In den grossen Zügen sei die Kommission vielmehr der Meinung des Bundesrates. Dies betreffe insbesondere die Frage, ob sich eine Revision von Artikel 105 BV aufdränge.

Wohl scheine die heutige in Artikel 105 BV verankerte Ordnung mit dem Prinzip der Gewaltentrennung in Widerspruch zu stehen. Dieses Prinzip sei aber im schweizerischen Recht nie strikte durchgeführt worden, ohne dass deswegen ernsthafte Unzukömmlichkeiten entstanden seien. Der Berichterstatter erklärte, dass die Spezialisten des Verfassungsrechtes die in Artikel 105 BV festgelegte Koordination nie kritisiert hätten. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf Ausführungen der Staatsrechtler Prof. Hans Nef und alt Bundesrichter Antoine Favre über die Gewaltentrennung im schweizerischen Recht.

Der Vertreter des Bundesrates gab auch im Ständerat die Bereitschaft des Bundesrates bekannt, die Motion entgegenzunehmen und den gewünschten Bericht zu erstatten. Dabei wies er auf die völlige Übereinstimmung zwischen den Ausführungen des Kommissionsberichterstatters und der Auffassung des Bundesrates hin.

IV.

Auf die Märzsession 1969 trat ein Wechsel im Posten des Generalsekretärs der Bundesversammlung ein. Der Bundesrat hat Wert darauf gelegt, dem neuen Generalsekretär vorerst Gelegenheit zu geben, sich mit den Problemen, die im Zusammenhang mit der Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation des Sekretariates der Bundesversammlung und Revision von Artikel 105 BV stehen, vertraut zu machen. Die Berichterstattung zur Motion wurde deshalb etwas hinausgeschoben.

B. Zielsetzung der Motion

Die Motion hat ein doppeltes Ziel. Einmal wird zur Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung die Revision von Artikel 105 BV angestrebt. Sodann wird eine Verstärkung der Hilfsdienste des Parlaments verlangt.

In grundsätzlicher Hinsicht ist hiezu folgendes zu bemerken:

I. Zur Frage der Revision von Artikel 105 BV

Der Bundesrat hat bei der Entgegennahme der Motion im Nationalrat erklärt, dass er die Konzeption von Artikel 105 BV in den Grundzügen nach wie vor als zweckmässig erachte. Darum teilte er auch die Meinung der ständerätlichen Kommission, dass sich eine Revision dieser Verfassungsbestimmung nicht aufdränge. Dagegen möchte sich der Bundesrat einer Überprüfung dieser Bestimmung nicht grundsätzlich entgegenstellen. Er ist aber mit dem Motionär der Meinung, dass es undenkbar wäre, heute ausschliesslich wegen der Revision von Artikel 105 BV vor das Volk zu gehen. Der Motionär hat in seiner Begründung selbst wörtlich ausgeführt:

Die Fraktionspräsidenten sind sich bewusst, dass im Hinblick auf die Studie über die Totalrevision der Bundesverfassung, die ja einem Neubau unserer Institutionen dienen soll, mehrere Jahre verstreichen können, bis die Revision von Artikel 105 der Bundesverfassung spruchreif ist.

Der Motionär hat damit die Frage der Revision von Artikel 105 BV in den Rahmen der Totalrevision hineingestellt. Wir möchten indessen nicht so weit gehen und erklären, eine Revision dieser Bestimmung könne nur im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung in Erwägung gezogen werden. Dagegen teilen wir, wie gesagt, die Auffassung, dass eine Revisionsvorlage allein wegen dieser Verfassungsbestimmung politisch nicht in Frage kommen dürfte. Zu diesem Schluss gelangt man auch gestützt auf die staatsrechtlichen Erwägungen grundsätzlicher Natur, die vom Berichterstatter im Ständerat vorgetragen wurden.

Bei dieser Sachlage glauben wir, zur Zeit auf weitere Ausführungen über die Frage der Revision von Artikel 105 BV verzichten zu können. Dies um so mehr, als sich, wie noch zu zeigen sein wird, die gewünschte Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung – soweit sie nicht schon gegeben ist – praktisch im Rahmen der geltenden Verfassung in weitgehendem Masse verwirklichen lässt. Man muss sich deshalb doppelt fragen, ob die sofortige Revision von Artikel 105 BV wirklich sinnvoll wäre und ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik sein kann.

II. Zur Frage der Verstärkung der Hilfsdienste des Parlaments

Der Sprecher des Bundesrates hat bei der Beantwortung der Motion Conzett im Nationalrat u. a. wörtlich folgendes ausgeführt:

> Der Bundesrat begrüsst es, wenn auch die eidgenössischen Räte ihrerseits ihre Arbeitsmethoden und Erfordernisse der Zeit anpassen und bestehende Institutionen ausbauen oder neue schaffen, die geeignet sind, die Mitglieder des Parlaments noch besser in die Lage zu versetzen, ihrem verfassungsmässigen Auftrag nachzukommen.

Angesichts der zunehmenden Belastung der eidgenössischen Räte und der wachsenden Komplexität der zu behandelnden Geschäfte sind gewisse Hilfsdienste für das Parlament eine Notwendigkeit. Diese müssen auch so ausgebaut sein, dass sie ihrer Aufgabe gewachsen sind. Der Bundesrat wird diesen Ausbau nicht hindern, sondern will ihn stets nur fördern. In jeder Erleichterung der Arbeit des Parlaments liegt ein Element der Versachlichung, was den guten Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive, bei aller Wahrung ihrer autonomen Bereiche, nur förderlich sein kann. Wir wiederholen damit nur Feststellungen, die bereits in der bundesrätlichen Antwort an den Motionär enthalten waren.

Diese Ausführungen sind sinngemäss gültig für die Stellung der Mitarbeiter des Parlaments. Sie führen uns aber auch zu ganz bestimmten Schlussfolgerungen in bezug auf die Organisation des Sekretariates bzw. der Hilfsdienste des Parlaments sowie auf einzelne Zuständigkeitsfragen (Wahlen, Erlass eines Organisationsreglementes usw.).

C. Die Hilfsdienste des Parlaments gemäss geltender Rechtsordnung

I. Überblick über die heute vorhandenen Hilfsdienste

Bis zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1966 war das Sekretariat praktisch der einzige Hilfsdienst des Parlaments (abgesehen vom Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, auf das wir noch zu sprechen kommen).

Durch den Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967 ist in Ausführung von Artikel 47quinquies des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes ein besonderes Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ins Leben gerufen worden. Bis dahin waren die Sekretariatsgeschäfte der Geschäftsprüfungskommissionen vom Generalsekretär der Bundesversammlung – was die nationalrätliche Kommission betrifft – und vom Vizekanzler – was die ständerätliche Kommission betrifft – besorgt worden. Die personelle Besetzung dieses neuen Hilfsdienstes erfolgte im Laufe der ersten Hälfte 1968, worauf das Sekretariat seine Funktionen aufnehmen konnte.

Am 27. Juni 1967 verabschiedeten die eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung in Ausführung von Artikel 40bis des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes. Es handelt sich hier um einen völlig neuen Hilfsdienst. Er nahm im Laufe der ersten Hälfte 1968 seine Tätigkeit auf.

Durch Bundesratsbeschluss vom 28. August 1968 wurde die Eidgenössische Zentralbibliothek in eine Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek umgewandelt und der Bundeskanzlei zugeteilt. Es geschah dies im Einvernehmen mit der Dokumentationskommission der eidgenössischen Räte. Der Zweck dieser Umwandlung und Umteilung lag vor allem darin, dem Parlament eine Bibliothek zur Verfügung zu stellen, auf die es – und seine Hilfsdienste – ein Erstverfügungsrecht hat. Zugleich konnte damit die Betreuung der dem Parlament ausschliesslich reservierten Handbibliothek wesentlich verbessert werden.

Daneben besteht seit langem das bereits erwähnte Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, das in Artikel 49 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes erwähnt wird und im Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle eine nähere gesetzliche Ordnung erfahren hat (Art. 18).

Nur der Vollständigkeit halber seien noch der Stenographen- und Redaktorendienst, der Dienst für die Simultanübersetzung, der Weibel- und Garderobedienst erwähnt, die zum Sekretariat der Bundesversammlung gehören und dem Generalsekretär als direktem Vorgesetzten unterstehen. Letzteres ist in einer internen Weisung der Bundeskanzlei vom 7. Juni 1968 noch besonders festgehalten worden, um Unklarheiten und Doppelspurigkeiten zu beseitigen.

II. Der personelle Bestand der verschiedenen Hilfsdienste

Der heutige Mitarbeiterstab stellt ein Minimum dar. So ist es z. B. nicht leicht, die Stellvertretung befriedigend zu ordnen. Auch besteht ein gewisses Missverhältnis zwischen der Zahl der ständigen Mitarbeiter dieser Hilfsdienste und der Aushilfskräfte für die Sessionen. Zwar wird man immer in einzelnen Dienstzweigen mit Aushilfskräften arbeiten müssen. Schwierigkeiten können sich aber dort ergeben, wo während der Sessionen auf Mitarbeiter anderer Verwaltungen zurückgegriffen werden muss.

III. Die geltende Ordnung des Unterstellungsverhältnisses

Das Sekretariat der Bundesversammlung gehört administrativ zur Bundeskanzlei und steht unter Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Letzterer untersteht gemäss Artikel 40 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes den Präsidenten der beiden Räte.

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt (Art. 6 des zit. BB über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen). Der Sekretär, als Chef dieses Kommissionssekretariates, untersteht laut Artikel 47quinquies Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes den beiden Kommissionspräsidenten.

Für die administrative Zuteilung des Dokumentationsdienstes gilt die gleiche Ordnung (Art. 11 des zit. BB). Daneben besteht aber eine besondere Aufsicht dieses Dienstes durch die Dokumentationskommission der Bundesversammlung (Art. 12 Abs. 3 des zit. BB).

Das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation ist administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet (Art. 18 Abs. 2 des zit. BG). Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten (Art. 49 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz).

D. Würdigung des heutigen Hilfsapparates des Parlaments

I. In organisatorischer Hinsicht

1. Die heutige Ordnung zeigt, dass eine recht weitgehende Unabhängigkeit von der Bundeskanzlei besteht. Die Verselbständigung und damit die Unabhängigkeit von der Exekutive ist in der Praxis für den sachlichen Aufgabenbereich voll gegeben. Die berechtigte Forderung des Motionärs (siehe Begründung der Motion im Nationalrat), wonach die parlamentarischen Hilfsdienste ohne Rücksicht auf Einflüsse, Instruktionen und Weisungen der Exekutive dem Parlament zu dienen haben, ist erfüllt.

2. Dagegen vermag die heutige Organisation unter dem Gesichtspunkt des wirksamen und rationellen Einsatzes dieser Hilfsdienste für das Parlament hierarchisch nicht zu befriedigen, weil sie zu stark aufgesplittert ist. Diesem Man-

gel käme dann noch grössere Bedeutung zu, wenn weitere Dienste nach bisherigem Konzept geschaffen würden. Jede Verwaltung – auch eine Parlamentsverwaltung – benötigt eine einheitliche Führungsspitze. Diese Führungsspitze erblicken wir im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung (BV Art. 105), d. h. innerhalb der Bundeskanzlei, im Generalsekretär der Bundesversammlung. Er sollte «das Heft wirklich in Händen haben», und zwar nicht nur administrativ. Der direkte Dienstweg z. B. vom Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission zu seinem Sekretär soll damit keineswegs unterbunden werden. Eine bessere Zusammenfassung der verschiedenen Hilfsdienste und eine klare hierarchische Gliederung wären erwünscht. Seit Jahren bestehende Sonderregelungen – wir denken an das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation – wären bei einer Neuordnung zu berücksichtigen.

Auch stellt sich die Frage, ob ein so gegliederter Verwaltungsapparat des Parlaments nicht ein Aufsichtsorgan für den parlamentarischen Bereich haben sollte, das eine gewisse Konstanz aufweist. Die Betreuung der besondern fachlichen Belange durch Spezialorgane – wie im Fall des Dokumentationsdienstes durch die Dokumentationskommission – würde damit in keiner Weise ausgeschlossen.

Dringend erwünscht wäre sodann die Festlegung der Einzelheiten der Organisation in einem besondern Reglement. Wir sind der Auffassung, dass diese Aufgabe so rasch als möglich an die Hand genommen werden sollte. Vorher gilt es aber, die mit diesem Bericht zusammenhängenden Grundsatzfragen zu klären.

3. Zum weiteren organisatorischen Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste ist folgendes festzuhalten:

Beim Sekretariat der Bundesversammlung stellt sich vorerst einmal die Frage eines besondern Pressedienstes, wie sie auch vom Motionär in seiner Begründung angeschnitten wurde. Sicher ist, dass es informationspolitische und -technische Probleme bei der Legislative gibt, die studiert und gelöst werden sollten. Der Generalsekretär der Bundesversammlung hat die nötigen Vorarbeiten an die Hand genommen. Die Behandlung dieses Berichtes dürfte ein geeigneter Anlass sein, dieses Problem in den zuständigen parlamentarischen Gremien und in den Räten zur Sprache zu bringen. Dies würde die Weiterbearbeitung des Fragenkomplexes durch den Generalsekretar – der auch hier in engem Kontakt mit dem Bundeskanzler steht – erleichtern.

Eine weitere Frage ist die, ob nicht im Sekretariat der Bundesversammlung ein besonderer Dienst für die Führung der Kommissionssekretariate geschaffen werden sollte, soweit nicht schon solche besondere Sekretariate bestehen. Es handelt sich um den Gedanken, der auch der Motionär zur Diskussion gestellt hat. Dabei ging es ihm hauptsächlich um die Protokollführung, die er möglichst unabhängig von der Bundesverwaltung, d. h. den Fachdepartementen und -abteilungen, gestalten wollte. Auch diese Frage ist beim Generalsekretär in Prüfung. Sollten die eidgenössischen Räte diese Lösung in Erwägung ziehen, so steht deren

Verwirklichung auf seiten des Bundesrates nichts entgegen. Man wird sich lediglich überlegen müssen, ob gegebenenfalls nicht schrittweise an die Realisierung herangetreten werden soll. Im Vordergrund dürften dabei die grossen und wichtigen, für die Sekretariatsgeschäfte besonders arbeitsintensiven Ad-hoc-Kommissionen stehen. Dabei haben wir nicht etwa grundsätzliche Bedenken wegen des dadurch bedingten vermehrten Personalbedarfs, sondern es geht uns um den zweckmässigen und möglichst voll ausgelasteten Einsatz des nötigenfalls einzustellenden zusätzlichen Mitarbeiterstabes des Sekretariates der Bundesversammlung. Im Fall einer ständigen parlamentarischen Kommission (Kommission für Wissenschaft und Forschung) ist das Sekretariat einem Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes übertragen worden. Sollte dieser Weg auch bei andern Kommissionen gewählt werden, so wäre das für den Dokumentationsdienst eine Belastung, unter der seine eigentliche Aufgabe leiden würde. Ein besonderer Dienst für Kommissionssekretariate hätte auch den Vorteil, dass damit der Generalsekretär über eine ständige qualifizierte Personalreserve für die Sessionen verfügen würde und weniger auf die übrige Bundesverwaltung zurückgreifen müsste.

Die Frage eines besondern Übersetzungsdienstes war auch schon Gegenstand von Besprechungen zwischen dem Bundeskanzler und dem Generalsekretär der Bundesversammlung. Heute besteht eine Arbeitsteilung, die sich eingespielt hat. Dennoch wäre es erwünscht, dass das Sekretariat noch über einen Mitarbeiter französischer Muttersprache verfügen könnte.

Was die Geschäftsprüfungskommissionen betrifft, so haben sich diese bereits mit dem Ausbau ihres Sekretariates befasst. Die Angelegenheit ist also dort im Studium, weshalb wir hier von weiteren Ausführungen absehen.

Beim Dokumentationsdienst dürfte der heutige Ausbaugrad mindestens noch für einige Zeit genügen, vorausgesetzt, dass der schon letztes Jahr in Aussicht genommene dritte Mitarbeiter des Chefs (ein Jurist deutscher Muttersprache) bald gefunden werden kann. Zusätzliche organisatorische Massnahmen drängen sich nicht auf. Die Dokumentationskommission der eidgenössischen Räte wird sich wohl mit dieser Frage periodisch auch befassen.

Beim Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation liegen keine Ausbauanliegen organisatorischer Natur vor. Im übrigen werden sich auch hier die zuständigen Kommissionen gegebenenfalls äussern müssen.

II. In personeller Hinsicht

Hier können wir uns kurz fassen. Das Sekretariat der Bundesversammlung ist im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Voranschlages 1970 ersucht worden, seine zusätzlichen personellen Bedürfnisse, insbesondere auch für die übrigen Sekretariate, zu melden. Diesen Wünschen ist in dem von uns vorgelegten Voranschlag im Rahmen der allgemeinen Begrenzung des Personalzuwachses Rechnung getragen worden.

E. Frage der Wahlkompetenz und der besoldungsrechtlichen Stellung des Mitarbeiterstabes der parlamentarischen Hilfsdienste

I. Wahlkompetenz

1. Das geltende Recht

a. Generalsekretär der Bundesversammlung

Zuständig zur Wahl des Generalsekretärs ist der Bundesrat. Bei der letzten Wahl, d. h. im Frühjahr 1969, ist ein Konsultationsverfahren mit der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und dem Büro des Ständerates durchgeführt worden. Dabei ging der Bundesrat von Anfang an davon aus, dass er sich bei der Wahl dieses ersten Beamten im Dienste des Parlaments an das Ergebnis des Konsultationsverfahrens halten werde.

b. Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation

Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle bestimmt, dass der Sekretär vom Bundesrat gewählt wird. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation.

c. Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen

Hier bestimmt Artikel 6 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 1967 über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, dass der Sekretär nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt wird. Dieses Verfahren wurde bei der Wahl des heutigen Sekretärs im Jahre 1968 erstmals praktiziert.

d. Chef des Dokumentationsdienstes

Für dieses Amt ist in Artikel 11 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung eine gleichlautende Regelung getroffen worden. Die Wahlkompetenz liegt beim Bundesrat, doch ist vorher die Dokumentationskommission anzuhören. Auch hier ist dieses Verfahren bei der Wahl des heutigen Chefs des Dokumentationsdienstes erstmals praktiziert worden.

e. Übriges Personal

Hier liegt die Wahlkompetenz, soweit es sich um Beamte handelt, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind, beim Bundesrat, in den übrigen Fällen beim Bundeskanzler, im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement (Personalamt). Für die Ernennung von Angestellten ist der Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Personalamt zuständig.

2. Würdigung dieser Ordnung

a. Generalsekretär der Bundesversammlung

Der Umstand, dass für die drei andern ranghöchsten Beamten der parlamentarischen Hilfsdienste ein Mitspracherecht parlamentarischer Organe bei der Wahl eingeführt worden ist, spricht für eine Änderung der heutigen Rechtsordnung.

Der höchste im direkten Dienst des Parlaments stehende Beamte sollte in einem Verfahren gewählt werden, das sich nicht ohne Mitwirkung des Parlaments abspielt. Darum haben wir bereits bei der im letzten Frühjahr notwendig gewordenen Wahl eines neuen Generalsekretärs, ohne dass hiefür eine gesetzliche Vorschrift bestanden hätte, ein Konsultationsverfahren durchgeführt.

Zu entscheiden gilt es, ob es bei einem Konsultationsverfahren analog zur gesetzlichen Regelung beim Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen und beim Chef des Dokumentationsdienstes sein Bewenden haben soll oder ob eine Ordnung zu treffen ist, die ein Bestätigungsrecht eines parlamentarischen Gremiums, analog zum Wahlverfahren für den Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, vorsieht. Es stellt sich aber, wie die Behandlung der Motion in den eidgenössischen Räten gezeigt hat, auch die Frage, ob nicht die Wahlkompetenz überhaupt vom Bundesrat auf ein parlamentarisches Organ übertragen werden soll.

b. Sekretär Finanzkommissionen und Finanzdelegation, Sekretär Geschäftsprüfungskommissionen, Chef des Dokumentationsdienstes

Hier haben die eidgenössischen Räte vor drei Jahren eine Regelung getroffen, die ein Bestätigungsrecht bzw. Konsultationsverfahren vorsieht. Diese Ordnung hat sich bewährt. Es wird von den eidgenössischen Räten zu prüfen sein, ob sie, je nach der Regelung, die für die Wahl des Generalsekretärs getroffen wird, glauben, auf die Beschlüsse vom Jahre 1967 zurückkommen zu müssen. Es gibt sicher Gründe, die für eine einheitliche Regelung in bezug auf alle Spitzenfunktionäre der parlamentarischen Hilfsdienste sprechen.

c. Übriges Personal

Die geltende Ordnung hat sich bewährt. Es liesse sich aber denken, dass die Befugnis zur Ernennung von Angestellten gemäss Artikel 5 Absatz 1 der Angestelltenordnung vom 10. November 1959 in der Fassung vom 27. Dezember 1967 vom Bundeskanzler an den Generalsekretär delegiert würde. Desgleichen könnte die Wahlbefugnis für Beamte der Klassen 9 bis 25 auf den Generalsekretär übertragen werden (Art. 4 Abs. 2 der Beamtenordnung I vom 10. November 1959 in der Fassung vom 1. November 1963). Mit dem Bundeskanzler würden wir eine solche Neuordnung als zweckmässig erachten.

3. Vorschlag für eine Neuordnung der Wahlkompetenz für den Generalsekretär der Bundesversammlung

a. Sollten die eidgenössischen Räte ein Bestätigungs- oder Begrüssungsverfahren wünschen, so kämen als Konsultationsorgane am ehesten die Fraktionspräsidentenkonferenz und das Büro des Ständerates in Frage.

b. Sollten die eidgenössischen Räte die Übertragung der Wahlkompetenz vom Bundesrat auf ein Organ der Bundesversammlung als zweckmässige Neuordnung betrachten, so sehen wir rechtlich folgende Möglichkeit des Vorgehens:

Das Geschäftsverkehrsgesetz wäre durch eine Bestimmung zu ergänzen, die wohl in Artikel 40 Absatz 2 unterzubringen wäre und beispielsweise wie folgt lauten könnte:

Der Generalsekretär der Bundesversammlung wird von einem Organ der Bundesversammlung gewählt. ...

Die Bezeichnung des Organs wäre Sache der Bundesversammlung. In diesem Zusammenhang ist noch einmal an die erwünschte klare hierarchische Gliederung der Hilfsdienste des Parlaments zu erinnern. Ferner erscheint es immer mehr als notwendig, über ein nicht jedes Jahr wechselndes parlamentarisches Organ für die Behandlung von Grundsatzfragen der Organisation und Geschäftsführung der parlamentarischen Hilfsdienste zu verfügen. Alle diese Obliegenheiten sollten wohl bei ein und demselben Gremium vereinigt werden. Es ist deshalb naheliegend, an die Fraktionspräsidentenkonferenz zu denken. Da es sich aber bei dieser Institution um eine solche des Nationalrates handelt, wäre auch eine Vertretung des Ständerates vorzusehen z. B. durch sein Büro. Es sollte aber auch noch geprüft werden, ob nicht ein völlig neu konzipiertes Organ für diese Aufgaben zu schaffen ist.

Sollte eine Lösung im Sinne der vorstehenden Ausführungen gewählt werden, so stellen sich noch verschiedene beamtenrechtliche Fragen.

Heute untersteht der Generalsekretär, wie andere Bundesbeamte, dem Beamtengesetz. Es besteht kein Anlass, an dieser Ordnung grundsätzlich etwas zu ändern. Deshalb müsste, sofern inskünftig die Wahl durch ein Organ des Parlaments erfolgt, Artikel 1 des Beamtengesetzes revidiert werden. Die Neufassung könnte wie folgt lauten:

«[1] *Unter Vorbehalt von Absatz 2* ist Beamter ...

[2] *Der Generalsekretär der Bundesversammlung ist ebenfalls Beamter im Sinne dieses Gesetzes.*

[3] (bisher Abs. 2)»

Ferner wären einzelne weitere dem Bundesrat zustehende Befugnisse – was den Generalsekretär der Bundesversammlung betrifft – auf das Wahlorgan der Bundesversammlung zu übertragen. Was die Festlegung der Besoldung und die Einreihung im Rahmen der Ämterklassifikation betrifft, so wird man

darauf achten müssen, nicht zweierlei Ordnungen zu schaffen, auf die man sich gegenseitig berufen kann; das Parlament selbst ist hier an einer einheitlichen Regelung interessiert. Abgesehen von diesen Sonderfragen wäre aber das Beamtengesetz weiterhin als sinngemäss anwendbar zu erklären. Möglich wäre es auch, im zu revidierenden Geschäftsverkehrsgesetz die Regelung bestimmter Sonderfragen – immer in der Meinung, dass im übrigen das Beamtengesetz sinngemäss anwendbar bliebe – nicht direkt vorzunehmen, sondern einem allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss vorzubehalten.

Eine solche Neuordnung der Wahlkompetenz wäre mit den Artikeln 85 Ziffer 4 und 105 BV durchaus vereinbar. Vorausgesetzt bleibt natürlich, dass das Sekretariat der Bundesversammlung als solches administrativ und organisatorisch der Bundeskanzlei angegliedert bleibt, ansonst – wie früher dargelegt wurde und auch vom Motionär unbestritten ist – Artikel 105 BV geändert werden müsste.

c. Sollten die eidgenössischen Räte sich für eine Vereinheitlichung der Wahlordnung für alle Spitzenfunktionäre der parlamentarischen Hilfsdienste im Sinne des vorstehenden Vorschlages für den Generalsekretär der Bundesversammlung entschliessen, so wären die unter Buchstabe *b* erwähnten neuen gesetzlichen Bestimmungen so zu fassen, dass sie sich auf die übrigen leitenden Mitarbeiter erstrecken (Sekretär Finanzkommissionen und Finanzdelegation, Sekretär Geschäftsprüfungskommissionen, Chef des Dokumentationsdienstes und weitere höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereihte Beamte). Darüber hinaus wären auch die in Abschnitt E Ziffer I/1 Buchstaben *b–d* genannten Vorschriften entsprechend zu ändern.

II. Besoldungsrechtliche Stellung des Generalsekretärs, des Sekretärs der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen sowie des Chefs des Dokumentationsdienstes

Bereits im Laufe des Sommers 1968 ist die besoldungsrechtliche Stellung des Generalsekretärs und des Sekretärs der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation wesentlich verbessert worden. Formell konnte zwar diese Verbesserung erst im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 2. Juli 1969 über die Einreihung der Ämter der Beamten (Ämterklassifikation) vollzogen werden; besoldungsmässig war sie aber schon im Sommer 1968 verwirklicht. Bei der Besetzung der neu geschaffenen Posten eines Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen und des Chefs des Dokumentationsdienstes sind auch diese beiden Ämter entsprechend eingestuft worden.

Bei der Bereinigung der am 2. Juli 1969 mit Rückwirkung auf 1. Januar 1969 beschlossenen Revision der Ämterklassifikation wurde nicht nur die Finanzdelegation begrüsst, sondern, was die vorgenannten nächsten Mitarbeiter des Parlaments betrifft, auch die Konferenz der Fraktionspräsidenten. Die Neuordnung ist im vollen Einvernehmen mit diesen beiden parlamentarischen Gremien getroffen worden.

F. Schlussbemerkungen

Mit unserem vorliegenden Bericht sind wir dem uns durch die Motion der eidgenössischen Räte vom 12. März/18. September 1968 erteilten Auftrag nachgekommen. Es wird nun Sache der beiden Räte sein, zu den einzelnen in unserem Bericht aufgeworfenen Fragen und zur Diskussion gestellten Lösungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen. Wir sind bereit, Ihnen sodann die allenfalls notwendigen Vorschläge für die einschlägigen Gesetzesrevisionen (insbesondere Geschäftsverkehrsgesetz und Beamtengesetz) zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 12. November 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

Bundesblatt

Bern, den 30. Oktober 1970 122. Jahrgang Band II

Nr. 43

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzuglich Nachnahme- und Postzustellungsgebuhr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung fur Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10 707

Initiative betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

(Vom 6. Oktober 1970)

I. Bericht der Kommission des Nationalrates

Dem Nationalrat erstattet von seiner Kommission zur Vorberatung des bundesrätlichen Berichtes vom 12. November 1969[1] über das Sekretariat der Bundesversammlung[2].

Herr Präsident!

Verehrte Herren Kollegen!

Das Büro des Nationalrates hat im Dezember 1969 unsere Kommission beauftragt, den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung vom 12. November 1969 zu behandeln.

Die Kommission hat sich zunächst die Grundsatzfrage gestellt, ob Artikel 105 Absatz 1 der Bundesverfassung zu revidieren sei, um die Parlamentsdienste von der Exekutive zu trennen. Diese Frage wurde bejaht. Eine Subkommission hat die Rechtssätze entworfen und geprüft, ob Sofortmassnahmen zur Verstärkung der bestehenden Parlamentsdienste angezeigt und möglich sind. Der Bundeskanzler sowie Chef beamte dieser Dienste wurden angehört und zu den rechtlichen und organisatorischen Fragen Gutachten der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung sowie von Herrn Professor Dr. Kurt Eichenberger, Basel, eingeholt.

[1] BBl 1969 II 1305

[2] Die Kommission umfasst die Nationalräte Gut (Präsident), Aebischer-Freiburg, Brosi, Bürgi, Chevallaz, Conzett, Eggenberger, Felber, Franzoni, Furgler, (Glarner), Hackhofer, Hofer-Bern, Masoni, Renschler, Tschäppät, Tschopp, Vontobel, Wyss.

Am 6. Oktober 1970 hat die Kommission beschlossen, Ihnen in Form des ausgearbeiteten Entwurfes eine Initiative (Art. 21^{octies} des Geschäftsverkehrsgesetzes) zu unterbreiten. Ziel und einzelne Bestimmungen dieser Initiative werden im folgenden Bericht erläutert.

1. Zusammenfassung

Der aus dem Jahr 1848 stammende Artikel 105 Absatz 1 der Bundesverfassung überträgt die Besorgung «der Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat» der Bundeskanzlei. Als im Gefolge der Mirage-Angelegenheit der Ausbau der Verwaltungskontrolle beraten wurde, forderte die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission eine «von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung», also nur dem Parlament selber unterstehende Hilfsdienste. Diese Forderung wurde übernommen von einer im Jahre 1968 überwiesenen Motion Conzett. Der Bericht des Bundesrates vom 12. November 1969 zu dieser Motion bezweifelt die politische Aktualität der Revision des Artikels 105 BV, stellt aber Massnahmen zur Diskussion, um unter Beibehaltung des geltenden Verfassungstextes das Sekretariat der Bundesversammlung zu verstärken.

Die Kommission des Nationalrates, welche diesen Bericht zu beraten hatte, ist einig in der Auffassung, dass es mit der Stellung des Parlaments als Kontrollinstanz der Exekutive schwer vereinbar ist, wenn die Exekutive die Hilfsorgane des Parlaments kontrolliert. Sie befürwortet daher die Trennung des Generalsekretariates der Bundesversammlung von der Bundeskanzlei und damit die Revision von Artikel 105 BV.

Die von der Exekutive unabhängigen Parlamentsdienste sollen dem Generalsekretär als administrativem Leiter unterstehen. Als Aufsichts- und Wahlbehörde ist eine Verwaltungskommission vorgesehen, bestehend aus elf Vertretern des Nationalrates und sechs Vertretern des Ständerates, darunter den beiden Präsidenten und Vizepräsidenten. Die vorhandenen Hilfsdienste sollen durch einen stufenweise auszubauenden Kommissionendienst ergänzt werden. Das bisher nur während der Sessionen bestehende Stenographenbüro soll zu einem auch zwischen den Sessionen tätigen, aber während der Sessionen zu verstärkenden Protokollierungsdienst umgestaltet werden. Angestrebt wird dadurch, dass grundsätzlich alle Kommissionen der beiden Räte über parlamentseigene Sekretäre und Protokollführer verfügen.

Die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste von der Exekutive erfordert zwei Änderungen der Bundesverfassung: Ein neuer Artikel 94bis soll diese Dienste ausdrücklich erwähnen; anderseits ist in Artikel 105 Absatz 1 die Befugnis der Bundeskanzlei hinsichtlich der «Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung» zu streichen. Auf Gesetzesstufe muss vor allem Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes neu gestaltet werden. Er stellt die Beamten der Parlamentsdienste grundsätzlich jenen der Bundesverwaltung gleich und umschreibt die Zuständigkeit der Verwaltungskommission. Aufgaben und Organisation der Parlamentsdienste werden in einem einfachen Bundesbeschluss näher geregelt.

2. Die Ausgangslage

2.1. Die Regelung in der Verfassung von 1848 und die darau beruhenden gesetzlichen Bestimmungen

Der geltende Artikel 105 der Bundesverfassung stammt aus dem Jahre 1848. Er überträgt der Bundeskanzlei die Besorgung der «Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat». Nach dem Kommentar Burckhardt gehört zu den Kanzleigeschäften der Bundesversammlung «neben der Vermittlung der Akten zwischen Bundesrat und Bundesversammlung und zwischen den Räten selbst, der Korrespondenz und den Kassengeschäften der Räte wohl auch die Führung des Protokolls, gleich wie beim Bundesrat».

Das Geschäftsverkehrsgesetz von 1902 erwähnt «Protokollführer der beiden Räte». Im Reglement über den Verkehr der Bundeskanzlei mit den Kommissionen und Mitgliedern der eidgenössischen Räte, erlassen vom Bundesrat am 5. November 1903, wird das «Drucksachenbureau der Bundeskanzlei» als die Stelle bezeichnet, welche ausschliesslich den Aktenverkehr zwischen den Departementen und der Bundesversammlung zu vermitteln hat. Ein Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1947 hat den Begriff «Drucksachenbureau der Bundeskanzlei» ersetzt durch «Sekretariat der Bundesversammlung».

Inzwischen war nämlich in Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei erstmals das Sekretariat der Bundesversammlung als besonderer Dienst erwähnt worden:

> «Dem Bundeskanzler ist für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär zugeteilt. Er leitet und besorgt die Geschäfte unter der Aufsicht des Bundeskanzlers; er wird durch das nötige Hilfspersonal unterstützt. Der Bundesrat erlässt über diesen Dienst ein besonderes Reglement, das der Genehmigung durch die eidgenossischen Räte unterliegt».

Das besondere Reglement ist nie erlassen worden. Die eidgenössischen Räte konnten sich darum auch nicht grundsätzlich äussern zur Stellung ihres Sekretariates.

In der Botschaft über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz vom 25. April 1960 (BBl 1960 I, S. 1449 ff., bes. S. 1481) führt der Bundesrat hinsichtlich des Sekretariates der Bundesversammlung aus, dass «sich sein Aufgabenkreis durch die Praxis klar herausgebildet hat» und dass es darum gegeben sei, die das Sekretariat betreffenden grundsätzlichen Bestimmungen der Vollständigkeit halber in das Geschäftsverkehrsgesetz einzufügen. Der Bundesrat stellt dabei auch fest (a. a. O. S. 1505 f.), dass die vermehrten Aufgaben des Sekretariates «nicht mehr nur nebenbei von der Bundeskanzlei besorgt werden können, sondern dass ein ständiges Sekretariat Arbeit genug hat mit der Vorbereitung und sekretariatsmässigen Betreuung der Sessionen».

Der Bundesrat berührt dann die grundsätzliche Frage, indem er anschliessend schreibt:

«Durch die Verankerung des Sekretariates im Gesetz soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bundesversammlung über ihren eigenen Verwaltungsapparat verfügt und dafür nicht auf die Mitwirkung des Bundesrates und der von ihm abhängigen Verwaltung angewiesen ist. Rein verwaltungsmässig soll sich nichts ändern, indem das Sekretariat weiterhin organisatorisch der Bundeskanzlei angegliedert und unter deren Oberaufsicht bleibt, wie dies Artikel 105 der Bundesverfassung vorsieht. Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.

Diese direkte Unterstellung des Sekretariates unter die Ratspräsidien – die übrigens in allen modernen Staaten festzustellen ist und die nach Burckhardt (Kommentar, Seite 745) auch dem Sinne der Bundesverfassung entspricht – dient dem Gedanken der Gewaltentrennung und erlaubt der Bundesversammlung, über das Sekretariat zu verfügen, wie es ausschliesslich ihre Interessen verlangen.»

In diesem Sinne schlug der Bundesrat folgenden Artikel 38 vor:

«[1] Die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung, das ein Dienstzweig der Bundeskanzlei ist (Art. 105 BV) und unter der Leitung des Sekretärs der Bundesversammlung steht.

[2] Im Einzelfall erhält der Sekretär der Bundesversammlung seine Weisungen von den Ratspräsidenten.»

Die nationalrätliche Kommission ging im Absatz 2 über den bundesrätlichen Vorschlag hinaus, indem sie folgenden Text beantragte:

«Der Generalsekretär der Bundesversammlung untersteht den Präsidenten der beiden Räte.»

Absatz 2 (des jetzigen Art. 40) wurde so von den Räten gutgeheissen. In der Beratung war vorgeschlagen worden, das Sekretariat der Bundesversammlung zu verselbständigen und seinen Chef durch die Bundesversammlung wählen zu lassen. Nun wurde der Sekretär zum Generalsekretär erhoben und in bezug auf die Amtstätigkeit den Präsidenten der beiden Räte unterstellt, ohne dass an seiner administrativen Eingliederung in die Bundeskanzlei etwas geändert wurde. Dieser Kompromiss wurde vom Bundesrat im Hinblick auf den Wortlaut der Verfassung als sehr problematisch bezeichnet. Als Beamter unterstehe der Sekretär der Bundesversammlung beispielsweise in Disziplinarsachen der Wahlbehörde, also dem Bundesrat. Anderseits würde sich eine Wahl durch die Bundesversammlung mit Artikel 105 BV kaum vertragen. (Protokoll der nationalrätlichen Kommission zur Vorberatung des neuen Geschäftsverkehrsgesetzes, III. Session, S. 2 ff.)

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hatte der Kommission auf ihren Wunsch einen Bericht zur Frage der Verfassungsmässigkeit unterbreitet, in welchem es heisst:

«Die Besorgung der Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung ist mithin seit der Gründung unseres Bundesstaates von Verfassungs wegen der Bundeskanzlei zugewiesen. Ohne formelle Verfassungsänderung kann diese Aufgabe daher nicht einer anderen Behörde bzw. einer Stelle ausserhalb der Bundeskanzlei übertragen werden. An dieser Rechtslage ändert auch der Umstand nichts, dass die vom Verfassungsgesetzgeber vor über hundert Jahren getroffene Regelung heute als überholt empfunden wird und nicht mehr zu befriedigen mag. Dem

Artikel 105 BV darf heute nicht einfach ein Sinn beigelegt werden, wie er auf Grund veränderter Verhältnisse nach der jetzigen Anschauung als zweck- und zeitgemäss erscheint. Damit würde man sich über den offenkundigen Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers hinwegsetzen und in Umgehung der verfassungsändernden Gewalt (Volk und Stände) neues Verfassungsrecht schaffen.»

2.2. Die Grundsatzerklärung der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission von 1965

Im Gefolge der Mirage-Angelegenheit hat der Nationalrat am 24. September 1964 seine Geschäftsprüfungskommission um Anträge für den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung ersucht. Im Bericht zu diesen Anträgen vom 13. April 1965 (Bundesblatt 1965 I, Seite 1177 ff) heisst es wörtlich (Seite 1197):

«Die Vertiefung in das Problem der Verwaltungskontrolle und ihres Ausbaus sowie in die Fragen der Gewaltentrennung hat unsere Kommission aber auch je länger je mehr in der Überzeugung bestärkt, dass es früher oder später nötig sein wird, die für das Parlament tätigen Beamten auch dem Parlament selber zu unterstellen und so eine von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung zu schaffen. Im Bereiche der richterlichen Gewalt ist dieses Postulat übrigens schon seit Bestehen des Bundesstaates selbstverständliche Wirklichkeit. Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht bestellen ihre Kanzlei selber. Es ist eigentlich erstaunlich, dass ausgerechnet die oberste Gewalt im Bunde bisher auf dieses Recht verzichtet hat. Wir sind aber einstimmig zur Meinung gekommen, dass sich die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive heute auch auf dem administrativen Sektor folgerichtig aufdrängt. Unsere Kommission wird Ihnen nach der Abklärung der Einzelheiten geeignete Vorschläge unterbreiten.»

Unter den «geeigneten Vorschlägen», von denen die Kommission schrieb, war auch eine Revision des Artikels 105 BV verstanden. Dies geht aus folgendem Satz des Berichtes hervor (Seite 1197):

«Unser Entwurf ... ist sowohl mit der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung (Art. 105 BV) vereinbar als auch mit der neuen Ordnung, die wir vorsehen.»

Welcher Art diese Ordnung sein sollte, zeigt der nächste Satz, in welchem von der «Idee» die Rede ist,

«die Stellung der Bundesversammlung sei auch dadurch zu stärken, dass ihre Verwaltung und ihre Hilfskräfte ihrer alleinigen Befehlsgewalt unterstellt werden.»

Diese Grundsatzerklärung blieb sowohl in den Berichten des Bundesrates und des Ständerates zur Verwaltungskontrolle (BBl 1965 II, Seite 1025 ff, bzw. BBl 1966 I, Seite 213 ff) wie auch in den Debatten der beiden Räte unbestritten. Aus der Beratung im Nationalrat seien Sätze zitiert, welche der damalige Berichterstatter französischer Zunge und heutige Bundesrat Pierre Graber geäussert hat (Amtliches Bulletin 1965, Seite 467):

«Un gouvernement n'est pas fort à la mesure de la faiblesse de l'assemblée législative. L'épanouissement de l'un des pouvoirs n'implique pas la débilité de l'autre.»

Zum Artikel 40bis des Geschäftsverkehrsgesetzes über die Einführung des Dokumentationsdienstes sagte der gleiche Redner (Amtliches Bulletin 1965, Seite 513):

«Il n'en demeure pas moins que l'adoption de l'article 40bis sera un motif de plus de régler clairement le statut des fonctionnaires du secrétariat de l'Assemblée fédérale.»

Im gleichen Sinne sprach der deutschsprachige Referent Dr. Rainer Weibel (Amtliches Bulletin 1965, Seite 511), wenn er feststellte, dass

«wir mit der Zeit zu eigenen Parlamentsdiensten kommen müssen, die von der Verwaltung unabhängig sind».

2.3. Die Motion Conzett und die Stellungnahme des Bundesrates

Die Willenserklärung der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission von 1965 hat am 4. Oktober 1967 unser Ratskollege Dr. Hans Conzett in seiner von allen Fraktionspräsidenten unterschriebenen Motion erneuert. Sie lautet:

«Der Bundesrat wird demnächst seine Beschlüsse fassen müssen über die Reorganisation der Bundeskanzlei. Diese Beschlüsse sollen aus ihr ein wirkungsvolles Hilfsorgan der Regierung machen. Diese Funktion wird aber auch die Kräfte der Bundeskanzlei voll beanspruchen, währenddem sie nach der geltenden Ordnung (Art. 105 BV) gleichzeitig noch für die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung verantwortlich ist. Anderseits besteht auch für die Bundesversammlung die Notwendigkeit, ihre eigenen Institutionen den Erfordernissen der Zeit anzupassen, wenn das verfassungsmässige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive nicht verschoben werden soll. Der Bundesrat wird daher eingeladen, im Zusammenhang mit der Reorganisation der Bundeskanzlei gleichzeitig die in seiner Zuständigkeit liegenden organisatorischen und beamtenrechtlichen Beschlüsse zur Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung zu fassen und alsdann im gleichen Sinne Bericht und Antrag über eine Revision von Artikel 105 BV vorzulegen.»

Die Motion ist in beiden Räten angenommen worden. Sie veranlasste den Bundesrat zu seinem Bericht vom 12. November 1969 (BBl 1969 II, S. 1305 ff.), in welchem er der Bundesversammlung Möglichkeiten unterbreitet, um die Parlamentsarbeiten zu erleichtern. Hinsichtlich der Grundsatzfrage will er sich einer Überprüfung des Artikels 105 BV nicht entgegenstellen, wobei er allerdings «die Konzeption von Artikel 105 BV in den Grundzügen nach wie vor als zweckmässig» erachtet. Ein Wandel gegenüber der unter Ziffer 21 festgehaltenen Auffassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zeigt sich, wenn der Bundesrat darlegt, dass «die gewünschte Verselbständigung des Sekretariats der Bundesversammlung – soweit sie nicht schon gegeben ist – praktisch im Rahmen der geltenden Verfassung in weitgehendem Masse sich verwirklichen lässt». Daraus zieht er den Schluss, man müsse «sich deshalb doppelt fragen, ob die sofortige Revision von Artikel 105 BV wirklich sinnvoll wäre und ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik sein kann».

3. Die Gründe für selbständige Parlamentsdienste

Die Kommission, welche die Ehre hat, Ihnen diesen Bericht zu unterbreiten, hat die Frage einer Revision von Artikel 105 BV einstimmig mit Ja beantwortet. Sie schlägt Ihnen vor, die Hilfsdienste der Bundesversammlung rechtlich von der Bundeskanzlei zu trennen.

Der Antrag der Kommission gründet auf Erfahrungen, auf grundsätzlichen Erwägungen über die gegenseitige Stellung der Staatsgewalten und auf der Sorge um Übereinstimmung von Text und Wirklichkeit der Verfassung.

3.1. Einige Erfahrungen

Es ist eine erfreuliche Tatsache, dass heute Bundeskanzler und Generalsekretär der Bundesversammlung unter klarer Scheidung der Aufgaben von Legislative und Exekutive reibungslos und wirksam zusammenarbeiten. Aber es ist denkbar, dass die Verhältnisse sich ändern, und möglich, dass Arbeit und Stellung der Räte dadurch berührt würden. Herr Nationalrat Conzett hat in der Begründung seiner Motion (Stenographisches Protokoll der Sitzung vom 12. März 1968) einen Fall aus der jüngern Vergangenheit zitiert: Die vom Sekretariat der Bundesversammlung ausgearbeiteten Entwürfe für die Bundesbeschlüsse über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission und über den Dokumentationsdienst «wurden durch die Bundeskanzlei in wesentlich zurückgestutzter Form dem Bundesrat vorgelegt». Beispiele ähnlicher Einflussnahme der Exekutive auf das parlamentarische Verfahren wurden 1964 und 1965 der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis gebracht, als sie über den Ausbau der Verwaltungskontrolle beriet. Es zeigte sich damals auch, dass ein Funktionär, der gleichzeitig für das Parlament und für die Exekutive tätig zu sein hat, in einen Konflikt geraten kann.

Wir halten es auf Grund dieser Erfahrungen für geboten, die heute in der Praxis beobachtete Unabhängigkeit der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei in der Verfassung und damit über die gegenwärtige Personenkonstellation hinaus zu verankern, auch weil bei dieser Konstellation die Voraussetzungen gegeben sein dürften für eine Neuordnung in voller Objektivität und ohne sekundäre Belastungen.

3.2. Freie Verfügung über die Kontrollinstrumente

Die heutige Lage ist das Ergebnis einer langsamen, aber steten Entwicklung. Ursprünglich bestimmte die Bundesversammlung durch die Wahl des Bundeskanzlers den Magistraten, der die Kanlzeigeschäfte des Bundesrates und des Parlamentes persönlich leitete. Die Zunahme der Geschäfte bewirkte, dass der Bundeskanzler vorwiegend für den Bundesrat zu wirken hatte, während die tatsächliche Leitung des Sekretariates und der Hilfsdienste des Parlamentes auf Funktionäre überging, die ausschliesslich für diese Aufgaben, d. h. für den Dienst beim

Parlament bestimmt sind. Heute wählt die Bundesversammlung wie ehedem den Bundeskanzler, aber in erster Linie als «Stabschef» des Bundesrates, während die Parlamentsdienste von Beamten geleitet werden, die im Gegensatz zur ursprünglichen Idee rechtlich von der Exekutive abhängen.

Die Verschiebung im Verhältnis der Legislative und der Exekutive zu Sekretariat und Hilfsdiensten des Parlamentes ergab sich wie von selbst und wurde nicht als unnatürlich empfunden in einer Zeit, in der sich vorwiegend die Verwaltung entfaltete. Verlangen aber immer komplexere öffentliche Aufgaben eine immer grössere und sachkundigere Administration, so bedroht dies anderseits das Parlament in seiner vom Verfassungsgeber gewollten Stellung als «oberster Gewalt im Bund». Giacometti (Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 476) stellte schon 1949 fest, dass «die Entwicklung immer mehr in der Richtung einer Machtkonzentration beim Bundesrate geht. Der gewaltentrennende Gesetzgebungsstaat wird mit anderen Worten je länger je mehr durch den gewaltentrennenden, ja in gewissem Sinne durch den gewaltenmonistischen Exekutivstaat abgelöst». Um so wichtiger ist es – Wissenschaft und Öffentlichkeit sind hier einig mit den eidgenössischen Räten –, dass das Parlament die Grundlinien der Politik bestimmt, die Exekutive wirksam kontrolliert und zu diesem Zweck frei über seine Hilfsmittel verfügen kann. Was die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 12. Februar 1966 in Anlehnung an Ausführungen von Prof. Kurt Eichenberger zur Errichtung des Dokumentationsdienstes geschrieben hat, gilt grundsätzlich für alle Parlamentsdienste:

> ...«es wäre verfehlt, ein als wesentlich angesprochenes Hilfsinstrument des Parlamentes durch die Exekutive einrichten zu lassen, wie es nicht einer Amtsstelle überantwortet bleiben kann, relativ frei zu befinden, mit welchen Hilfen das Parlament versehen werden soll» (BBl 1966 I, 230).

Zwar zeigt sich die wahre Stärke des Parlamentes gegenüber der Exekutive nicht entscheidend auf dem Gebiet der Parlamentsdienste, sondern muss sich auf der politischen Ebene bestätigen. Aber die heutige Rechtsstellung der Parlamentsdienste widerspricht dem von der Verfassung gewollten Vorrang der Legislative vor der Exekutive. Die Weiterführung dieses Zustandes würde einen unrichtigen Eindruck erwecken und am Selbstbewusstsein des Parlamentes als oberster Staatsgewalt zweifeln lassen.

3.3. Verfassung und Praxis decken sich nicht mehr

Die Abhängigkeit der Parlamentsdienste von Bundeskanzlei und Bundesrat ist heute nur noch formell-rechtlicher Art. Für die Erfüllung ihrer Funktion sind die Leiter dieser Dienste bereits unmittelbar einem Parlamentsorgan unterstellt: Der Generalsekretär den Ratspräsidenten, die Sekretäre der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen diesen Kommissionen, der Chef des Dokumentationsdienstes der Dokumentationskommission. Bei der letzten Wahl des Generalsekretärs hat der Bundesrat auch ohne Rechtspflicht die Empfehlung der Rats-

organe beachtet. Ganz allgemein enthält sich heute die Exekutive – was wir unterstreichen und anerkennen – jeglicher Einmischung in die Beziehungen zwischen dem Parlament und seinen Hilfsdiensten. Gerade dieser Verzicht der formal zuständigen Behörde auf eigenständige Ausübung ihrer Befugnisse zeigt aber, dass eine schiefe Lage entstanden ist, eine Differenz zwischen Recht und Wirklichkeit, eine Inkongruenz zwischen Verfassungstext und Praxis. Der bisherige Artikel 105 BV ist offensichtlich durch eine zwangsläufige Entwicklung überholt. Seine Revision ist weniger eine Frage der praktischen Opportunität als der Verfassungswahrheit.

Dass die Revision zeitgemäss ist, ergibt sich auch aus den Stellungnahmen zur Totalrevision der Bundesverfassung. Mehrheitlich wird eine Verselbständigung bzw. Trennung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei gefordert.

3.4. Trennung und Koordination der Staatsgewalten

Die Kommission hat sich nicht von einem theoretischen Bestreben nach absoluter Trennung der Gewalten leiten lassen. Sie ist sich bewusst, dass die Trennung der Gewalten zwar ein Organisationsprinzip des Bundes ist (Fleiner/Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 471), aber nie in voller Reinheit durchgeführt wurde. Wir stimmen dem zu, was der Bundesrat in seinem Bericht über den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 27. August 1965 (BBl 1965 II, 1027) festgehalten hat:

«Unsere verfassungsmässige Ordnung ist nicht auf dem Gegensatz der Gewalten aufgebaut, sondern auf ihrer vertrauensvollen Zusammenarbeit, auf ihrer engen Verbindung, welche übrigens die Einheit der Staatsgewalt, trotz der Arbeitsteilung verlangt.»

Die Kommission würde die Verbindung der Kanzlei des Bundesrates mit dem Sekretariat der Bundesversammlung befürworten, wenn diese Verbindung für die Zusammenarbeit der Gewalten nötig und ihr förderlich wäre, wenn also die Bundeskanzlei als «Scharnier» betrachtet werden könnte. Dies ist jedoch weder für die heutige Praxis erwiesen, noch steht fest, dass der historische Verfassungsgeber die Verbindung von Bundeskanzlei und Parlamentssekretariat bewusst gewollt hat zur Sicherung der Koordination und Zusammenarbeit von gesetzgebender und vollziehender Gewalt. In Wirklichkeit spricht alles dafür, dass ausschliesslich praktische Rücksichten massgebend waren. Im jungen Bundesstaat von 1848 mit seinen bescheidenen Kompetenzen, dem kleinen Apparat und dem geringen Personalbestand wären zwei getrennte Kanzleien unrationeller Luxus gewesen, zumal nur eine ordentliche Parlamentssession im Jahr vorgesehen war; die Kanzleien-Verbindung war damals die einzige praktische Lösung. Die «Scharnier-Theorie» zum Artikel 105 BV erweist sich als zweckbedingte nachträgliche Konstruktion. In der Tat hat denn auch dieser Artikel für die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive keine spürbare Rolle gespielt; denn entscheidend für die Zusammenarbeit der getrennten Gewalten sind nicht so sehr die administrativ-technischen Sekretariatsfragen, sondern die Geschehnisse auf der politischen Ebene.

Wir meinen nicht, der Bundeskanzler habe keine wichtige Aufgabe der Koordination und Verbindung zwischen Parlament und Regierung zu erfüllen. Aber sie hängt nicht davon ab, dass die Hilfsdienste des Parlamentes ihm formalrechtlich unterstellt sind. Ihr Schwergewicht liegt nicht im technisch-administrativen Bereich, wo das reibungslose Zusammenspiel hauptsächlich von Arbeitstreue, Geschick und Verständnis der beidseitigen Mitarbeiter und vom persönlichen Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Vizekanzlern einerseits und dem Generalsekretär und den Chefbeamten des Parlamentes anderseits abhängt. Die rechtliche Unterordnung bedeutet hier keine Erfolgsgarantie; bei einer Trennung von Bundeskanzlei und Parlamentsdiensten entfallen im Gegenteil alle personalrechtlichen Probleme, die theoretisch die Zusammenarbeit belasten könnten. Die eigentlichen Verbindungs- und Koordinationsfunktionen des Bundeskanzlers im Verhältnis von Parlament und Bundesrat liegen auf einer andern Ebene. Wesentlich ist dafür, dass der Bundeskanzler an den Sitzungen der Räte und verschiedener Ratsorgane, namentlich der Büros und der Fraktionspräsidentenkonferenz, teilnimmt und in persönlichem Kontakt steht mit den Ratsmitgliedern. Zur Verstärkung dieser Verbindungsfunktion fragt sich die Kommission, ob dem Bundeskanzler, als dem vom Parlament gewählten «Stabschef» des Bundesrates, der seit zwei Jahren von der Protokollführung im Nationalrat befreit ist, nicht die Vertretung der Geschäfte der Bundeskanzlei vor den eidgenössischen Räten übertragen werden könnte, welche bisher dem Bundespräsidenten oblag.

3.5. Regelungen im Ausland

Nach dem Band «Parlements» der Union interparlementaire (Paris 1966, 2. Aufl., S. 93 ff.) wird der Generalsekretär des Parlamentes nur in Grossbritannien, Irland, Monaco, Abessinien, Ghana, Nigeria, Sierra Leone, Pakistan, Ceylon, Neuseeland und Australien nicht vom Parlament, aber in den meisten dieser Staaten doch auf Vorschlag eines parlamentarischen Organs gewählt; die Sekretäre der beiden Häuser des britischen Parlamentes werden zwar von der Krone, aber auf Lebenszeit ernannt, was ihnen Unabhängigkeit sichert. Grundsätzlich kommt «Parlements» zu folgendem Schluss:

«La formule qui consiste à laisser à chaque assemblée le soin de choisir son secrétaire général semble théoriquement plus compatible avec le caractère de la charge.»

Damit stimmt ein neues deutsches Buch überein (Karl-Heinz Mattern, Grundlinien des Parlaments, Berlin 1969, S. 78):

«Das Parlament ist als oberstes Staatsorgan keinem andern Staatsorgan untergeordnet. Es muss daher kompetent sein, seine Angelegenheiten autonom zu regeln.» Dazu gehört, dass der Präsident des Parlaments «die Beamten des Hauses ernennt und entlässt.» (S. 80)

Die Kommission hätte keine Bedenken, eine von den Gebräuchen anderer demokratischer Länder abweichende Regelung zu vertreten, wenn dafür ein sachlicher Grund vorläge. Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, ist dem aber nicht so. Die unmittelbare Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament ist funktionsgerechter als die heutige Lösung.

3.6. Politische Wertung

Die vorstehenden Ausführungen sollten die vom Bundesrat gestellte Frage, ob diese Revision ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik darstelle, beantwortet haben. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Revision grundsätzlich und vom parlamentarischen Standpunkt aus ihre Bedeutung hat. Den Stimmbürger mag das Problem weniger unmittelbar berühren, weshalb man die neuen Verfassungsbestimmungen über Bundeskanzlei und Parlamentsdienste nicht für sich allein, sondern zusammen mit einer andern Verfassungsvorlage, z. B. betr. Umweltschutz, der obligatorischen Volksabstimmung unterbreiten wird.

4. Organisation und Ausbau der Parlamentsdienste

4.1. Allgemeines

Im Dienst des Parlamentes stehen heute das Sekretariat der Bundesversammlung, das auf ein Sonderstatut gegründete Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation sowie seit kurzem das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Dokumentationsdienst. Das Sekretariat der Bundesversammlung wird während der Sessionen verstärkt durch die Übersetzer-Protokollführer der beiden Räte, durch den Protokollierungsdienst (ehemals «Stenographenbüro») und die Simultanübersetzer; es unterstehen ihm die Parlamentsweibel und während der Sessionen der Garderobendienst.

Ausbaubedürfnisse haben sich gezeigt hinsichtlich der Protokollführung in den parlamentarischen Kommissionen und der Bestellung von Sekretären für ständige und nichtständige parlamentarische Kommissionen, hinsichtlich der Betreuung der Presse und im Übersetzungswesen. Die Kommission beantragt die Schaffung eines mit der Protokollführung auch in den Kommissionen betrauten ständigen Protokollierungsdienstes und eines Dienstes für Kommissionssekretariate, während die angezeigten Verbesserungen auf dem Gebiet der Information und der Übersetzungen zunächst durch organisatorische Anordnung innerhalb des Generalsekretariates der Bundesversammlung erreicht werden sollen. Erforderlich ist eine personelle Verstärkung.

Die rechtliche Loslösung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei zieht keine Änderung ihrer Aufgaben und ihres Verhältnisses untereinander nach sich. Für das Sekretariat der Finanzkommissionen ist das geltende Sonderstatut beizubehalten. Administrativ, d. h. in Fragen des Personals, der Räume, des Rechnungswesens, der Zusammenarbeit, unterstehen die übrigen Parlamentsdienste – wie bisher im Rahmen der Bundeskanzlei – dem Generalsekretär; funktionell, d. h. für die Erfüllung des eigentlichen Dienstzweckes, unterstehen der Generalsekretär den Ratspräsidenten, der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission, alle Kommissionssekretäre den Kommissionen, für die sie tätig sind, der Protokollierungsdienst dem Generalsekretär. Sollten später weitere parlamentarische Hilfsdienste nötig werden, so könnten sie leicht in die vorgesehene Organisation eingebaut werden. Sie ist dargestellt im Organigramm (S. 21) der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, deren Direktor die Kommission in allen organisatorischen Fragen beraten hat.

Im Vergleich mit ausländischen Parlamenten kommt die Bundesversammlung mit einem Minimum von Gehilfen aus, die zur Bewältigung ihrer Aufgabenfülle mit grosser Anspannung arbeiten und beträchtliche Überzeit leisten müssen. Sieht man von den zusätzlichen Kräften während der Sessionen ab, so beträgt der gesamte Bestand der Parlamentsdienste, mit Einschluss des Sekretariats der Finanzkommissionen, derzeit 25 bis 26 Personen. Im Generalsekretariat sind 15 Personen tätig (Generalsekretär, 1 Adjunkt, 1 Sekretär, 2 Verwaltungsbeamte, 2 Verwaltungsbeamtinnen, 2 Kanzlistinnen, 6 Weibel). Im Dokumentationsdienst arbeiten derzeit fünf Personen (Chef, 2 wissenschaftliche Mitarbeiter, 1 Sekretärin, 1 Verwaltungsbeamtin). Ein wissenschaftlicher Adjunkt wird sein Amt demnächst antreten; Aushilfspersonal wird oft beigezogen. Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission besteht aus 2 Personen (Chef und Sekretärin). Das Sekretariat der Finanzkommissionen zählt 4 Personen (Chef, 1 Adjunkt, 2 Verwaltungsbeamtinnen, wovon eine halbtägig angestellt ist).

Auf jede Aufblähung des parlamentarischen Verwaltungsapparates soll weiterhin verzichtet, jedoch eine eigentliche Überbelastung der Parlamentsbeamten vermieden werden. Nach Auffassung unserer Kommission sind die vorgesehenen Arbeitserleichterungen der Parlamentarier und der Kommissionen, welche die Wirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung verstärken, mit etwas erhöhten Ausgaben für die Hilfsdienste nicht zu teuer bezahlt.

4.2. Das Wahl- und Aufsichtsorgan

Nach der geltenden Ordnung des Artikels 105 BV unterstehen die Hilfsdienste des Parlamentes der Bundeskanzlei und damit letztlich dem Bundesrat; in Zukunft sollen sie den beiden Räten unterstellt sein, welche ihrerseits ihre Befugnis an ein Organ, nämlich die Verwaltungskommission, delegieren. Im Zusammenhang mit dieser Kommission stellen sich drei Probleme.

4.2.1. Die Aufgabe

Die Verwaltungskommission soll weder den Ratspräsidenten bei der Führung der Ratsgeschäfte in die Quere kommen, noch soll sie sich mit Reformen des Sitzungsbetriebes oder der Zuteilung der Aufgaben an Legislative und Exekutive befassen, sondern sie soll die für die Bundesversammlung tätigen Beamten wählen, die Dienstleistungen für das Parlament beaufsichtigen, ihre Koordination und Kontinuität gewährleisten und damit zu einer Erleichterung und höheren Wirksamkeit der Arbeit der Räte, ihrer Kommissionen und Mitglieder beitragen. Die Verwaltungskommission wird gegenüber den Parlamentsdiensten die Befugnisse ausüben, die bei der übrigen Bundesverwaltung dem Bundesrat zustehen. Insbesondere erstellt sie den Voranschlag der Parlamentsdienste, berichtet über deren Geschäftsführung und nimmt zu Vorstössen, welche die Parlamentsdienste betreffen, in den beiden Räten Stellung durch ihren Präsidenten oder Vizepräsidenten als Sprecher.

4.2.2. Die Frage der Delegation

Die Kommission schlägt vor, der Verwaltungskommission neben der Aufsicht auch Wahlbefugnisse zu übertragen. In seinem Gutachten würdigt Herr Professor Eichenberger die praktisch-politischen Gründe dieses Antrages, er macht jedoch darauf aufmerksam, dass damit ein neues Element in das schweizerische Parlamentsrecht gebracht würde: Es würde eine Kommission in eine endgültige und alleinige Entscheidungskompetenz gerufen. Gewisse Analogien bestehen allerdings bereits, so z. B. bei den Befugnissen der Finanzdelegation oder wenn die Büros die politisch wichtigen Präsidien der ständigen Kommissionen bestellen. Nach Herrn Professor Eichenberger könnte «die verfassungsrechtliche Fundierung in einer an sich nicht unzulässigen Neudeutung des Verfassungsrechts durch den Gesetzgeber erblickt werden» (konstitutive Praxisänderung). Auszugehen wäre dabei davon, dass Lehre und Praxis die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen des Gesetzgebers an die Exekutive dulden. Die «Entfremdung» wäre kleiner, wenn die dem Parlament zugedachte Funktion innerhalb der ursprünglichen, durch die Verfassung eingesetzten Gewalt bliebe.

Es stellt sich praktisch die Frage, ob man sich mit einer solchen Neuinterpretation der Verfassung begnügen, oder die Delegation der fraglichen Befugnisse an die Verwaltungskommission im neuen Artikel 94bis der Bundesverfassung ausdrücklich, aber allenfalls nur andeutungsweise, vorsehen soll. Die Kommission glaubt, auf eine ausdrückliche Regelung des Problems in der Verfassung verzichten zu können, weil die Delegation in diesem Fall nur «innere Angelegenheiten» des Parlamentes betrifft. Die Delegation an die Verwaltungskommission erscheint hier als so natürlich und selbstverständlich, dass sie in der blossen Erwähnung selbständiger Parlamentsdienste (Art. 94bis BV) als mitenthalten gelten kann. Es versteht sich, dass man aus dieser Kompetenzdelegation an die Verwaltungskommission nicht ableiten darf, es dürften auf andern Gebieten eigentliche Rechtsetzungskompetenzen an Kommissionen delegiert werden.

4.2.3. Die Zusammensetzung

In andern Ländern wird der Generalsekretär meist vom Parlamentspräsidenten oder vom Büro gewählt. In der Eidgenossenschaft hat die Zusammensetzung des Wahl- und Aufsichtsorgans auf das Bestehen zweier Räte Rücksicht zu nehmen, es muss auf jeden Fall aus Angehörigen beider Kammern zusammengesetzt sein, wobei eine verhältnismässige Vertretung der politischen Gruppen anzustreben ist. Ein Wahl- und Aufsichtsorgan, das allein aus den beiden Präsidenten der Räte besteht, erfüllt diese Forderungen nur zum Teil, zudem bürdet es den Präsidenten eine unter Umständen politisch delikate Aufgabe auf. Wir schlagen daher im Einverständnis mit allen unseren Gutachtern die Bildung einer besonderen Verwaltungskommission der beiden Räte vor, der allerdings die Präsidenten und die Vizepräsidenten der beiden Räte ebenfalls angehören müssten.

Denkbar wäre es, dass sich die vereinigten Büros der beiden Räte als Verwaltungskommission konstituierten. Sie würde demnach bestehen aus zehn Vertretern des Nationalrates und vier oder fünf Vertretern des Ständerates, je nachdem der Ersatzstimmenzähler gemäss Artikel 11 des Geschäftsreglements des Ständerates mitberücksichtigt wird.

Wir haben einer anderen Möglichkeit den Vorzug gegeben, nämlich die Verwaltungskommission unabhängig von den Büros zu bestellen und sie, unter Erweiterung durch die Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Kammern, analog der Begnadigungskommission der beiden Räte zusammenzusetzen. Damit würden elf Vertreter des Nationalrates und sechs des Ständerates diese Kommission bilden, und es wäre damit der ungleiche zahlenmässige Bestand berücksichtigt, ohne dass bis zu einer eigentlichen proportionalen Vertretung gegangen würde.

Die ungleiche Zahl von Mitgliedern aus den beiden Räten wird von unserem Gutachter, Herrn Prof. Eichenberger, als «mit der Verfassung unvereinbar» bezeichnet. Das stringente Zweikammersystem erheische die Parität der Verwaltungskommission. (Auf den Einwand, dass auch die Begnadigungskommission und die Kommission zur Vorbehandlung von Kompetenzstreitigkeiten ungleich zusammengesetzt seien, entgegnet Herr Professor Eichenberger, dass diese durch Gesetz getroffenen Regelungen keinen Ausweis ihrer Verfassungsmässigkeit lieferten.)

Die Mehrheit unserer Kommission vertritt eine andere Auffassung. Sie geht in praktischer Hinsicht davon aus, dass die Parlamentsdienste vom Nationalrat bzw. seinen 200 Mitgliedern stärker beansprucht werden als vom Ständerat bzw. dessen 44 Mitgliedern, weshalb es nur billig ist, dem Nationalrat einen etwas stärkern Einfluss in der Wahl und Aufsichtskommission einzuräumen. In politischer Hinsicht erscheint es als unumgänglich, die Verwaltungskommission einigermassen proportional aus den Mitgliedern der verschiedenen parlamentarischen Fraktionen zusammenzusetzen, was bei paritätischer Verteilung der Kommissionssitze unter die beiden Räte kaum zu erreichen wäre, und zudem den im Ständerat stark vertretenen Fraktionen weitgehend die Möglichkeit nähme, auch Nationalräte in die Kommission abzuordnen. Am zwingendsten erscheinen der Mehrheit unserer Kommission jedoch die folgenden rechtlichen Überlegungen: Die beiden Räte sind zwar in der Gesetzgebung und in der Verwaltungskontrolle einander absolut gleichgestellt. Aber die dem Parlament nach Verfassung oder nach Gesetz obliegenden Wahlen (BV Art. 85, Ziff. 4) sind nicht von den beiden Räten getrennt, sondern von der Vereinigten Bundesversammlung vorzunehmen (BV Art. 92), wo die grössere Mitgliederzahl des Nationalrates stimmkraftmässig zur Geltung kommt. Werden Wahlen an eine Kommission delegiert, so vertritt diese insofern die Vereinigte Bundesversammlung und muss konsequenterweise auch in ihrer Zusammensetzung einigermassen deren Abbild sein. Es würde mit Artikel 92 BV schwerlich harmonieren, gewisse eigentlich der Vereinigten Bundesversammlung obliegende Wahlen an eine aus National- und Ständeräten paritätisch

zusammengesetzte Kommission zu delegieren. Wie sollte man erklären, dass Bundesräte, Bundeskanzler und Bundesrichter durch die in überwiegend aus Nationalräten bestehende Bundesversammlung, die unmittelbar dem Parlament unterstellten Beamten aus einer je zur Hälfte aus Mitgliedern beider Räte bestehende Kommission gewählt würden? Dem System der Bundesverfassung entspricht es, die Wahl dieser Beamten einer Kommission zu übertragen, in welcher der Nationalrat etwas stärker vertreten ist als der Ständerat.

Der Vorschlag unserer Kommission gestattet auch in anderer Hinsicht eine geeignete Zusammensetzung der Kommission. Er ermöglicht die Abordnung einerseits von Mitgliedern der Fraktionspräsidentenkonferenz und der Büros, so dass die Koordination mit diesen zentralen Organen der beiden Räte gesichert ist, und anderseits von Mitgliedern der Finanz-, der Geschäftsprüfungs- und der Dokumentationskommission, die eine besondere Beziehung zu parlamentarischen Hilfsdiensten besitzen.

4.3. Der erforderliche Ausbau

4.3.1 Protokollführung und Kommissionssekretariate

4.3.1.1 *Die Aufgaben*

Die Funktionen des Protokollführers und des Kommissionssekretärs sind grundsätzlich auseinander zu halten, obwohl sie im konkreten Fall weitgehend ineinander übergehen oder ungleich in Erscheinung treten, indem einzelne Kommissionen lediglich einen Protokollführer, andere dagegen vor allem einen Sekretär benötigen.

Im Plenum hat der *Protokollführer* die Voten wörtlich, in den Kommissionen dagegen aufs wesentliche zusammengefasst wiederzugeben. Er stützt sich dabei auf eine Tonbandaufnahme.

Zu den vielfältigen Aufgaben eines *Kommissionssekretärs* gehört die organisatorische und materielle Vorbereitung der Sitzungen und allfälliger Hearings. Als Assistenz des Präsidenten besorgt er Korrespondenzen sowie – gegebenenfalls unter Beizug des Dokumentationsdienstes – Vorabklärungen, Prüfung von Zweifelsfragen. Er wirkt mit bei der Redaktion von Anträgen, verfasst Entwürfe für Berichte, bereitet Presseorientierungen vor, kontrolliert das Protokoll usw. Er hat in erster Linie den Präsidenten und Referenten zu unterstützen, soll aber nach Auffassung unserer Kommission seine Dienste, soweit möglich, auch den einzelnen Kommissionsmitgliedern bzw. einer Kommissionsminderheit leihen. Fundierte Alternativ-Vorschläge erhöhen das Profil der Ratsdebatten, und der Ausbau der Parlamentsdienste soll nicht zuletzt auch jenen Mitgliedern nützen, denen nicht ohnehin ein «Apparat» zur Verfügung steht (vgl. Kopp, Parlamente, Geschichte, Grösse, Grenzen 1966 S. 264).

4.3.1.2 *Besorgung durch die Verwaltung oder durch die Parlamentsdienste?*

Die *Protokolle* der meisten parlamentarischen Kommissionen werden heute von Sachbearbeitern der an den einzelnen Kommissionsgeschäften interessierten Verwaltungsabteilungen erstellt. Schon oft haben Präsidenten und Mitglieder der Kommissionen den Wunsch geäussert nach schnellerer Ablieferung der oft nur mit starker Verspätung erhältlichen Protokolle und nach Gleichstellung aller Sitzungsteilnehmer in bezug auf Korrektur der Entwürfe. In dieser Beziehung sind die Verwaltungsvertreter begünstigt, lassen sich den Protokollentwurf vorlegen und sollen die Wiedergabe ihrer Voten vereinzelt bis fast zur Verkehrung ins Gegenteil verbessert haben. Die Ratsmitglieder fühlen sich benachteiligt, indem ihre Interventionen unter Umständen sinnstörend zusammengefasst oder übermässig gekürzt werden und von ihnen nicht rechtzeitig korrigiert werden können. In unserer Kommission wurden Beispiele etwa dafür genannt, dass ein wichtiger Vorbehalt im Protokoll vollständig fehlte. Bei aller Anerkennung der von manchen Protokollführern der Verwaltung immer wieder geleisteten grossen und guten Arbeit, haben sich die Mitglieder unserer Kommission entschieden dafür eingesetzt, dass die Protokollführung in den parlamentarischen Kommissionen in Zukunft von kommissionseigenem Personal übernommen wird.

Der Protokollführer aus der Verwaltung bringt zwar eine nützliche Kenntnis der zu behandelnden Materien mit, was ihm seine Tätigkeit vereinfacht. Der parlamentarische Protokollführer kann aber die ihm abgehenden Spezialkenntnisse durch seine Berufserfahrung in der Wiedergabe von Verhandlungen ausgleichen. Überdies wird der Kommissionssekretär den Protokollentwurf zu prüfen haben; notfalls wird den Votanten die Zusammenfassung ihrer Ausführungen zur Kontrolle unterbreitet. So sollte die Qualität der Protokolle sich keinesfalls senken, sondern im Durchschnitt heben lassen.

Zur Frage der *Kommissionssekretäre* haben mehrere Mitglieder unserer Kommission erklärt, dass sie die grosse Arbeitslast des Präsidenten oder Referenten einer wichtigen ad hoc-Kommission nicht hätten erledigen können ohne die Hilfe des ihnen ausserparlamentarisch, in ihrer kantonalen oder städtischen Behörde usw., zur Verfügung stehenden Sekretariates. Auf Grund der guten Erfahrungen mit den bereits durch Parlamentsbeamte geführten Sekretariaten ständiger Kommissionen kamen wir einhellig zur Auffassung, dass in weitern ständigen Kommissionen, namentlich in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, in der Aussenwirtschaftskommission und in der Militärkommission, das Sekretariat durch einen Parlamentsbeamten zu führen sei. Die Kommission bejaht das Bedürfnis nach parlamentseigenen Sekretären für alle wichtigeren ständigen und ad hoc-Kommissionen.

4.3.1.3 *Der parlamentseigene Protokollierungsdienst*

Für die parlamentseigene *Protokollführung* in den Kommissionen liegt es nahe, den bisher nur während der Sessionen bestehenden Protokollierungs-

dienst zu einer Dauereinrichtung umzugestalten. Die Verhandlungen aller Kommissionen zwischen zwei Sessionen dauern zwar insgesamt länger als die Plenumsdebatten beider Räte während einer Session, aber die Kommissionen tagen nicht in gleicher Dichte wie die Räte selbst, so dass für die Erstellung der Kommissionsprotokolle nur ein Teil der während der Sessionen tätigen Stenographen oder «Redaktoren» benötigt würde. Zwar sind die Kommissionssitzungen nicht gleichmässig verteilt, sondern häufen sich gegen Ende jeder Zwischenzeit, anderseits fallen unmittelbar nach Sessionsende die Abschlussarbeiten am Amtlichen Bulletin und Korrespondenzen an, mit denen die Protokollführer betraut werden könnten, so dass ein zweckmässiger Arbeitsausgleich nicht als unmöglich erscheint.

4.3.1.4 *Kommissionssekretariate und Dokumentationsdienst*

Die eine oder andere Aufgabe eines Kommissionssekretärs bringt ihn in engen Kontakt mit der Unterlagenbeschaffung, die dem Dokumentationsdienst für alle Kommissionen und Ratsmitglieder obliegt sowie mit der Beratung, namentlich in Rechtsfragen, für die er zur Verfügung zu stehen hat. So erhebt sich die Frage, ob nicht die neuen Kommissionssekretäre vollständig in den Dokumentationsdienst eingegliedert werden könnten. Es ist unserer Kommission auch bekannt, dass in andern Ländern das, was wir Dokumentationsdienst und Kommissionendienst nennen, miteinander verbunden ist.

Wenn die Kommission eine andere Lösung vorschlägt, so geht sie davon aus, dass der Dokumentationsdienst gemäss dem Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 zwar insbesondere dem Parlament Arbeitsunterlagen zu verschaffen, ein Register der Geschäfte zu führen und «bei der Vorbereitung parlamentarischer Vorstösse» (jedoch nicht für deren Begründung und auch nicht für die Abfassung von Kommissionsberichten) sowie «zur Behandlung von Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen hat», er aber nicht unmittelbar Politik mitgestalten soll. Wir halten es für schwer denkbar, dass bei einem umstrittenen Geschäft der Kommissionssekretar als Assistent des Präsidenten mit einem klaren politischen Ziel wirken, gleichzeitig aber in völliger Neutralität die politisch unter Umständen konträr gerichteten Dokumentationsbedürfnisse von Kommissions- und Ratsmitgliedern befriedigen kann. Ganz anders sind die Verhältnisse in ausländischen Parlamentsdiensten, in denen weit mehr Mitarbeiter zur Verfügung stehen, so dass Pflichtenkollisionen vermieden werden können.

Die Kommission hat sich zu dieser Frage schriftlich und mündlich die Meinungen des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommission, des Chefs des Dokumentationsdienstes sowie des Direktors der Zentralstelle für Organisationsfragen unterbreiten lassen. Dabei ist von keiner Seite vorgeschlagen worden, die Sekretariate und die Protokollführung *aller* Kommissionen, der ständigen also wie der Ad-hoc-Ausschüsse, dem Dokumentationsdienst zu übertragen. Es

hätte sich im wesentlichen um die Übernahme der Sekretariate der ständigen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, der Aussenwirtschaftskommissionen und der Militärkommissionen gehandelt, zusätzlich zu der Dokumentationskommission und der Kommission für Wissenschaft und Forschung, die der Dokumentationsdienst schon heute betreut. Auch Ac-hoc-Kommissionen zur Behandlung vorwiegend rechtlicher Probleme hätte der Dokumentationsdienst übernommen. Die übrigen Kommissionen wären den andern parlamentarischen Diensten oder der Verwaltung geblieben.

Ein Mitglied unserer Kommission hat den Gedanken aufgeworfen, die Kommissionssekretariate etwa hälftig aufzuteilen: ein Dienst für Geschäftsprüfungskontrolle, der später durch die Einverleibung des Sekretariates der Finanzkommissionen zu einem eigentlichen Dienst für Verwaltungskontrolle auszubilden wäre, hätte neben den Sekretariaten der Geschäftsprüfungskommissionen, der SBB-Kommissionen, der PTT-Kommissionen und der Alkoholkommissionen auch diejenigen der Begnadigungskommission, der Militärkommissionen, der Petitionskommissionen und der Ad-hoc-Kommissionen übernehmen sollen, die sich mit technischen, wirtschaftlichen und ähnlichen Problemen zu befassen haben. Der Dokumentationsdienst hätte dagegen, neben den heutigen Sekretariaten auch diejenigen der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, der Delegation beim Europarat und der Ad-hoc-Kommissionen mit überwiegend rechtswissenschaftlichem oder politischem Charakter zu betreuen. Der Protokollierungsdienst wäre in diese beiden grossen Dienste eingegliedert gewesen.

Für diese Lösung wurde ins Feld geführt, dass sie zufolge der Aufteilung nach Sachgebieten einerseits einen optimalen Einsatz der besonderen wissenschaftlichen Kenntnisse der einzelnen Beamten und andererseits eine gewisse Spezialisierung gegenüber dem grossen Apparat der Departemente erlaube. Sie vermeide die Gefahr der Doppelspurigkeit, weil sich nicht ein Dokumentalist und ein Sekretär mit dem gleichen Tatbestand zu befassen hätten, und sie sei elastisch, da sie nicht an die rein administrative Aufteilung der Aufgaben an die einzelnen Departemente gebunden sei.

Die Kommission hat diese Lösung verworfen. Wesentlich waren dafür zunächst die Erwägungen, die oben schon gegen eine Verbindung des Dokumentations- und des Sekretariatsdienstes angeführt wurden. Ferner hält die Kommission dafür, dass die theoretisch vertretbare Auffassung der Minderheit den tatsächlichen Gegebenheiten, wie sie aus der bisherigen Entwicklung resultierten, nicht Rechnung tragen würde, namentlich nicht der Sonderstellung des Sekretariates der Finanzkommissionen. In der Praxis wäre es nachteilig, wenn die Chefs der beiden Dienste neben ihrer Hauptaufgabe (einerseits Dokumentations- und Rechtsdienst, andererseits Verwaltungskontrolle) die administrativen Aufgaben des Chefs je eines halben Kommissions- und auch noch Protokollierungsdienstes besorgen müssten. Mit der Komplizierung der Verhältnisse ginge die Gefahr des Konfliktes Hand in Hand, falls die beiden Dienste die gleiche Kommission zur Be-

treuung beanspruchten. Die Kommission entschied sich daher dafür, dass die Sekretäre der Kommissionen welche noch nicht über ständige Sekretariate verfügen, grundsätzlich von einer *einzigen* parlamentarischen Dienststelle gestellt werden, nämlich einem Kommissionendienst, und dass der Protokollierungsdienst nicht mit diesem Kommissionendienst vermengt, sondern ebenfalls in einer einzigen Stelle zusammengefasst wird. Die Zusammenfassung der neuen Sekretariate in einem Kommissionendienst begünstigt den Arbeitsausgleich und die wechselseitige Aushilfe unter den Kommissionssekretären sowie die Koordination mit dem Protokollierungsdienst. Sie erleichtert es, beim stufenweisen Ausbau des Dienstes, die Bedürfnisse der ständigen und der wichtigen Ad-hoc-Kommissionen gleichmässig zu berücksichtigen.

Im Sinne einer ganz klaren Funktionentrennung haben die Gutachter Direktor Hongler und Professor Eichenberger angeregt, dass der Dokumentationsdienst von den beiden Sekretariaten entlastet werde, die er zurzeit führt, nämlich denjenigen der Dokumentationskommission und der Kommission für Wissenschaft und Forschung. Die Kommission denkt hier pragmatischer. Sie will den bisherigen «Besitzstand» nicht antasten, im Sinne eines Kompromisses mit der Auffassung ihrer Minderheit hat sie sogar die Möglichkeit geschaffen, dem Dokumentationsdienst die Führung weiterer Sekretariate zu übertragen. Gedacht ist dabei besonders an Ad-hoc-Kommissionen mit vorwiegend rechtswissenschaftlichen Problemen; auch die stellvertretende oder selbst dauernde Betreuung einer ständigen Kommission ist nicht ausgeschlossen. Wenn damit der Einbruch in die reine Scheidung der Aufgaben erweitert wird, so scheint uns dies aus zwei Gründen gerechtfertigt: auf einem Gebiet, das für uns zum Teil Neuland darstellt, wird Raum gelassen zur Erprobung auch eines Alternativsystems, anderseits sollen bei aller Arbeitsteilung keine Mauern zwischen den Parlamentsdiensten errichtet werden. Im einzelnen wird es dem Generalsekretär obliegen, in Abweichung vom Normalfall der Betreuung durch den Kommissionendienst ein Sekretariat dem Dokumentationsdienst zuzuweisen. Die damit gemachten Erfahrungen werden in der Verwaltungskommission diskutiert werden und können ihren Niederschlag in Weisungen finden. Ausdrücklich ist festgehalten, dass die Kommissionen für die Bestellung ihrer ständigen Sekretäre angehört werden.

Es unterliegt keinem Zweifel, dass Artikel 2 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung, wonach der Dokumentationsdienst nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten u. dgl. herangezogen werden kann, nicht Platz greift, soweit seine Beamten mit dem Sekretariat einer Kommission betraut sind.

Die Kommission glaubt, dass die von ihr getroffene Kompromisslösung Klarheit mit Flexibilität vereint und Möglichkeiten zu empirischer Weiterentwicklung offen lässt. Wesentlich ist für sie, dass die Parlamentsdienste zu intensiver Zusammenarbeit und, soweit möglich, zur wechselseitigen Aushilfe verpflichtet sind. Dies sichert ihnen einen hohen Wirkungsgrad durch rationelle Ausnützung der vorhandenen Kräfte.

4.3.1.5 *Der parlamentseigene Kommissionendienst*

Von der Annahme ausgehend, dass der Kommissionendienst in einer ersten Ausbaustufe aus insgesamt drei Sekretären bestehen und allenfalls durch ein bis zwei Hilfssekretäre verstärkt würde, könnten die Sekretäre den nicht schon mit selbständigen Sekretariaten versehenen ständigen und den wichtigeren Ad-hoc-Kommissionen wie folgt zugeteilt werden (unter Vorbehalt des Beizugs des Dokumentationsdienstes gemäss Ziff. 431.4):

1. Sekretär: Aussenwirtschaftskommissionen, Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, Delegation beim Europarat und Ad-hoc-Kommissionen für Vorlagen aus dem Politischen und dem Volkswirtschaftsdepartement.
2. Sekretär: Begnadigungskommission, Petitionskommissionen, Alkoholkommissionen und Ad-hoc-Kommissionen für Vorlagen aus dem Departement des Innern, dem Justiz- und Polizeidepartement und die nicht von den Finanzkommissionen vorzuberatenden Vorlagen aus dem Finanzdepartement sowie für solche aus der Bundeskanzlei.
3. Sekretär: Militärkommissionen, Eisenbahnkonzessionskommissionen, Bundesbahnkommissionen, Ad-hoc-Kommissionen für Vorlagen aus dem Militärdepartement und dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

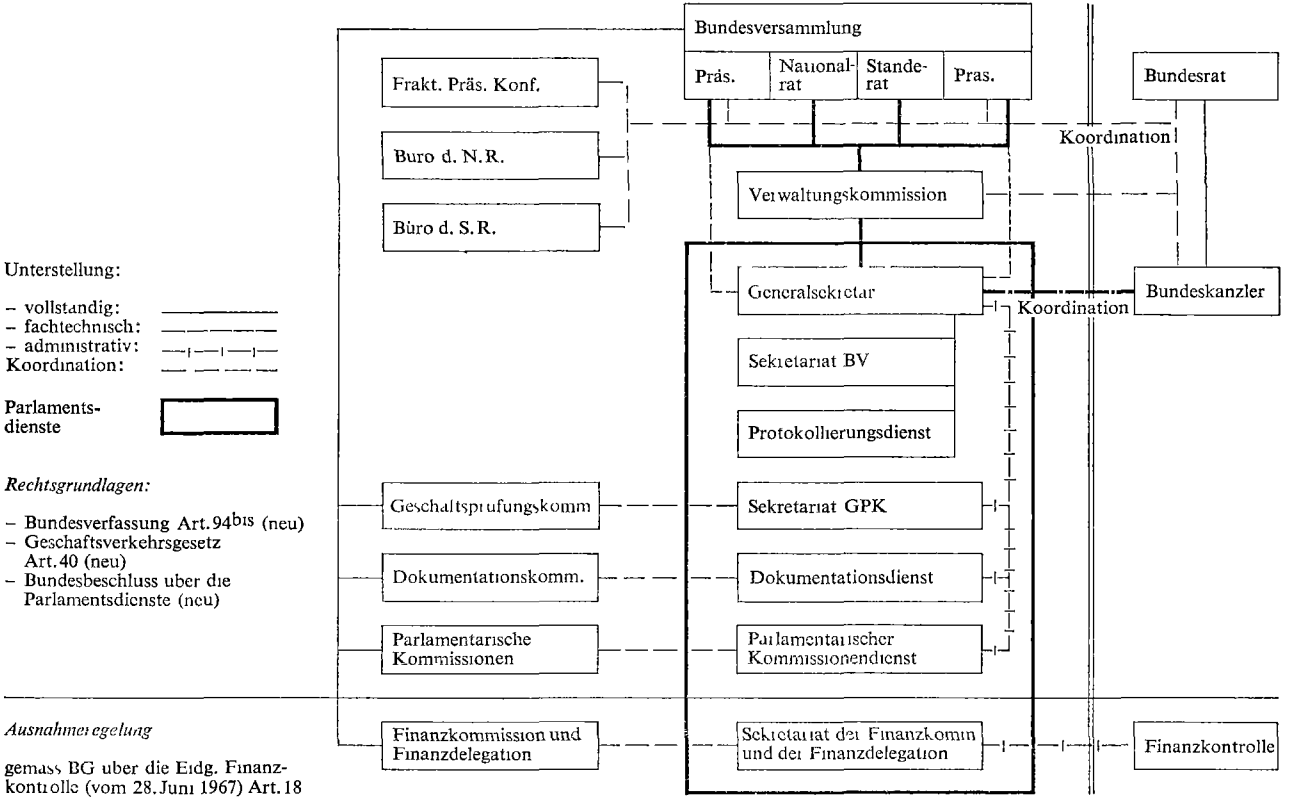
Von einer Zusammenlegung von Protokollierungsdienst und Kommissionendienst ist, wie erwähnt, abzusehen, weil sie verschiedene Funktionen haben, was sich namentlich während der Sessionen zeigt, wo der Protokollierungsdienst mit der Aufnahme der Ratsverhandlungen voll ausgelastet ist, die Kommissionssekretäre jedoch soweit frei sein sollten, um gewisse andere Aufgaben (z. B. als Protokollführer-Übersetzer in den beiden Räten, bei der Betreuung der Presse usw.) übernehmen zu können. Für die Arbeit in den Kommissionen zwischen den Sessionen hat dagegen zwischen Kommissionen- und Protokollierungsdienst eine enge Koordination stattzufinden.

Struktur und Unterstellungsverhältnisse der im Sinne der vorstehenden Darlegungen ausgebauten Parlamentsdienste sind in einem von der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung entworfenen Organigramm (S. 1085) dargestellt.

4.3.2. Presse- und Übersetzungsdienst

Eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit des Parlamentes ist staatspolitisch und zur Stärkung seiner Stellung erforderlich. Sie muss allerdings weitgehend von den Ratsmitgliedern selbst geleistet werden. In den Sitzungen beider Räte ist die Presse anwesend und bedarf zusätzlicher Informationen zur Hauptsache nur hinsichtlich der Tagungsprogramme und in organisatorischer Hinsicht. Die Information über die Tätigkeit der Parlamentsorgane, namentlich der Kommissionen, kann nicht von zentraler Stelle, sondern muss von den Kommissionen aus geleistet werden; eine wesentliche Verbesserung darf von der Bestel-

Unterstellung und Organisation der Parlamentsdienste



lung parlamentseigener Kommissionssekretäre erwartet werden. Die Auswertung der Pressestimmen für die Ratsmitglieder obliegt dem Dokumentationsdienst, die Belieferung der Informationsträger mit Verhandlungsunterlagen, namentlich synoptischen Tabellen, schriftlichen Berichten, Texten der persönlichen Vorstösse, Programmen usw. geschieht gleichzeitig mit dem Versand bzw. der Verteilung an die Ratsmitglieder. Wünschbare Verbesserungen erfordern gewisse organisatorische Anordnungen. In welchem Masse weitere Dienstleistungen für die Informationsträger (z. B. Erstellung von sogenannten analytischen oder laufenden Protokollen während der Ratssitzungen, Dokumentationsdienst für die Presse) von diesen gewünscht oder benötigt und mit vertretbarem Aufwand geleistet werden könnten, ist noch nicht genügend geklärt. Es scheint daher auch noch verfrüht, über die Institutionalisierung eines eigentlichen Pressedienstes schon entscheiden zu wollen. Dagegen ist es geboten, dass der Generalsekretär selbst oder durch einen Mitarbeiter die Beziehungen zu den Informationsträgern aufmerksam pflegt und ausbaut. Die Abklärungen zur Frage der Schaffung eines eigentlichen parlamentarischen Pressedienstes sind weiterzuführen.

Der Anfall an *Übersetzungen* ist bedeutend während der Sessionen (Anträge, persönliche Vorstösse), geringer zwischen den Sessionen (Korrespondenzen, Arbeitspapiere, Kommissionsberichte). Bei angemessener Vertretung der Amtssprachen unter den Mitarbeitern der verschiedenen ausgebauten Parlamentsdienste sollten diese in der Lage sein, einen beträchtlichen Teil der Übersetzungsarbeit zu erledigen, so dass der zentrale Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei weniger, bzw. nur noch bei eigentlichen Belastungsspitzen, beansprucht werden muss. Bei dieser Sachlage würde sich die Bildung eines besondern parlamentarischen Übersetzungsdienstes erübrigen. Abschliessend lässt sich die Frage erst nach der Bildung des permanenten Protokollierungsdienstes und des Kommissionendienstes beurteilen.

4.4. Personalbedarf, Zeitplan

Der Personalbedarf eines ständigen Protokollierungsdienstes lässt sich verhältnismässig gut abschätzen. Drei bis vier Protokollführer und ebensoviele Schreibkräfte sollten in der Lage sein, die Protokolle aller Kommissionen ohne nennenswerte Verzögerung zu erstellen. Für aussergewöhnliche Belastungsspitzen muss der Beizug von Protokollführern der Verwaltung möglich bleiben. Die Aufnahme der Verhandlungen während der Sessionen erfordert die Ergänzung des Dienstes durch periodisch für das Parlament tätige Mitarbeiter auf den bisher üblichen Gesamtbestand. Durch die parlamentseigene Protokollführung wird die Bundesverwaltung entlastet. Personaleinsparungen wird sie aber nicht vornehmen können, weil die Protokollierung sich auf die verschiedenen Ämter verteilte und von den Sachbearbeitern neben ihren eigentlichen Dienstgeschäften erledigt wurde.

Schwieriger vorauszusehen ist der Personalbedarf des Kommissionendienstes; denn er hängt davon ab, wie stark die einzelnen Kommissionen ihren Sekretär mit Aufgaben betrauen. Die Belastung wird überdies schwanken gemäss Gegenstand und Inhalt der Vorlagen. Damit die wichtigsten ständigen und nichtständigen Kommissionen mit einem Sekretariat versehen werden können, das ihnen die erwarteten Dienste wenigstens zur Hauptsache erbringen kann, dürften in einer ersten Ausbaustufe, wie erwähnt, etwa drei Kommissionssekretäre und ein bis zwei Hilfssekretäre sowie einige Schreibkräfte nötig sein. Eine endgültige Beurteilung ist erst auf Grund praktischer Erfahrungen möglich.

Durch die Verwirklichung der ersten Ausbaustufe des Kommissionendienstes und durch die Umgestaltung des Stenographenbüros zu einem ständigen Protokollierungsdienst erhöht sich der Personalbestand um etwa 15 Personen (3 bis 5 Kommissionssekretäre, 4 Protokollführer, 6–7 Schreibkräfte) auf insgesamt etwa 40 Personen. Die Personalaufwendungen vermehren sich dadurch um einen Betrag in der Grössenordnung von 400 000 Franken. Der Vollständigkeit halber sei beigefügt, dass das Generalsekretariat und der Dokumentationsdienst, unabhängig von der Verselbständigung und dem damit zusammenhängenden Ausbau der Parlamentsdienste, drei bis vier weitere Sachbearbeiter und einige Schreibkräfte benötigen.

Der Ausbau der Parlamentsdienste ist nicht von der Revision des Artikels 105 BV und nicht von der Änderung bestehender Vorschriften abhängig. Er kann sofort begonnen werden, wenn feststeht, dass er die Billigung der Räte findet. Auf dieses Ziel hin sind in das Budget 1971 (Rubr. 104.211.01) vorsorglicherweise die für die Verwirklichung der ersten Ausbaustufe notwendigen Beträge eingestellt worden. Der Ausbau der Parlamentsdienste wird wegen der ausserordentlichen Verknappung auf allen Stufen des Arbeitsmarktes auf einige Schwierigkeiten stossen. Arbeitsräume sind für den Protokollierungsdienst vorhanden, müssten dagegen für den Kommissionendienst – eventuell mit beträchtlicher Mühe – gefunden werden. Es dürfte angezeigt sein, den Zeitbedarf für den geschilderten Ausbau nicht zu unterschätzen und jedenfalls auf nicht weniger als 10 bis 12 Monate zu veranschlagen.

5. Die Textvorschläge

5.1. Teilrevision der Bundesverfassung

5.1.1. Neuer Artikel 94bis

Eine Bestimmung über die Parlamentsdienste findet ihren natürlichen Platz im zweiten Abschnitt der Verfassung, am Ende des Unterabschnittes «Bundesversammlung» als Artikel 94bis. In die Verfassung gehört nur der Grundsatz, dass das Parlament über eigene Sekretariate und Hilfsdienste verfügt. Alles weitere ist auf Gesetzesstufe oder in nachgeordneten Erlassen zu regeln.

In seinem Gutachten hat Herr Professor Kurt Eichenberger die Meinung vertreten, dass der beantragte Artikel 94bis aus der Sicht des Verfassungsrechts entbehrlich sei. Die Bundesversammlung könne die vorgeschlagenen Einrichtungen ohne Ergänzung der Bundesverfassung schaffen. Anderseits ist – wie der Gutachter zu Artikel 105 BV feststellt – eine über 120jährige entgegenstehende Praxis zu berücksichtigen. Es scheint uns daher richtig zu sein und auch eine Klärung der Abstimmungsfrage zu bedeuten, wenn der Wegnahme einer Kompetenz in Artikel 105 BV die ausdrückliche Verleihung einer Befugnis in Artikel 94bis gegenübergestellt wird.

5.1.2. Revision des Artikels 105

In Artikel 105 BV würde die Loslösung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei eigentlich nur bedingen, dass die Worte «bei der Bundesversammlung und» gestrichen werden. Der verbleibende Text «Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte beim Bundesrat» würde aber mit dem altertümlichen Wort «Kanzleigeschäfte» den Aufgaben , welche die Bundeskanzlei nach den heutigen Anschauungen zu erfüllen hat, nicht gerecht. Diese Aufgaben, wie sie im Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates vom November 1967 skizziert sind, lassen sich schwerlich mit einer kurzen und zugleich vor Missverständnissen gefeiten Formel zum Ausdruck bringen. Daher beantragen wir, entsprechend einem Vorschlag des Bundesrates, die Aufgaben der Bundeskanzlei in der Verfassung nicht zu erwähnen, sondern ihre Umschreibung dem Gesetz zu überlassen. Welches im einzelnen die zukünftigen Aufgaben der Bundeskanzlei sein werden, wird sich aus dem noch nicht erschienenen Bericht der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung ergeben. Wir schliessen nicht aus, dass später, z. B. bei der Totalrevision der Bundesverfassung, und nach einer Reorganisation der Bundesverwaltung ein treffender Hinweis auf die Aufgaben der Bundeskanzlei in die Verfassung aufgenommen wird.

Es ist im übrigen angezeigt, schon in Absatz 1 von Artikel 105 BV darauf hinzuweisen, dass Organisation und Obliegenheiten der Bundeskanzlei durch das Gesetz geordnet werden, und demzufolge den bisherigen Absatz 4 zu streichen.

Nachdem die Bundeskanzlei künftig ausschliesslich dem Bundesrat zur Verfügung stehen soll, ist es überflüssig, dessen «besondere Aufsicht» zu erwähnen. Absatz 3 von Artikel 105 BV kann also ebenfalls gestrichen werden.

5.2. Gesetzesbestimmungen über die Parlamentsdienste

Revision von Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes

Das Justiz- und Polizeidepartement und das Finanz- und Zolldepartement haben uns in freundlicher Zusammenarbeit eine Liste jener derzeit geltenden Gesetzesbestimmungen erstellt, die durch die Verselbständigung der Parlaments-

dienste berührt werden. Die Liste ist umfangreich. Statt nun in einer Reihe von Gesetzen und namentlich in verschiedenen Artikeln des Beamtengesetzes inhaltliche Änderungen oder textliche Retouchen anzubringen, schlägt unsere Kommission Ihnen in Übereinstimmung mit Herrn Professor Eichenberger vor, die erforderliche Rechtsänderung auf der Gesetzesstufe durch eine Generalklausel in einem neugefassten Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes herbeizuführen. Der neue Gesetzesartikel unterstellt die Parlamentsdienste grundsätzlich dem für die Bundesverwaltung geltenden Recht, bestimmt das Wahl- und Aufsichtsorgan und verweist die Regelung der Einzelheiten zur Hauptsache in einen einfachen Bundesbeschluss. So entsteht eine einfache, übersichtliche und relativ lückenlose Regelung. Es entfällt die mit der Änderung von zahlreichen Einzelbestimmungen verbundene Gefahr von möglicherweise sachfremden Anschlussbegehren. Das Recht der Parlamentsdienste stimmt in stärkstem Mass mit jenem der Bundesverwaltung überein und ist so vollständig wie jenes. Die Sonderbestimmungen für die Parlamentsdienste sind nicht in zahlreichen Gesetzen zerstreut, sondern grundsätzlich im Geschäftsverkehrsgesetz und dessen Ausführungsbeschlüssen zusammengefasst. Im einzelnen ruft unser Vorschlag für einen neuen Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes nach folgenden Erläuterungen:

Abs. 1: Sinngemässe Anwendung bedeutet nicht ungefähre, gefühlsmässige Übertragung der für die Bundesverwaltung geltenden Vorschriften, sondern deren getreue Befolgung, mit dem Unterschied, dass gegenüber den Parlamentsdiensten statt des Bundesrates die Verwaltungskommission zuständig ist. Zufolge der sinngetreuen Anwendung des Rechts der Bundesverwaltung ist z. B. unzweifelhaft, dass auch die Beamten der Parlamentsdienste nicht in den Nationalrat gewählt werden können, dass sie Beamte im Sinne des Beamtengesetzes sind, dass sie also hinsichtlich Dauer der Arbeitszeit, Besoldung usw. den übrigen Bundesbeamten gleichgestellt sind, wie jene die Begutachtung ihrer Einreihung durch ein paritätisches Organ verlangen können. Über vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis entscheidet das Bundesgericht als einzige Instanz (Art. 60 des Beamtengesetzes). Auch über nichtvermögensrechtliche Anstände aus dem Dienstverhältnis hat letztinstanzlich in verschiedenen Fällen das Bundesgericht zu entscheiden (vgl. Art. 98 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege). Ausgenommen sind aber Verfügungen über die erstmalige Begründung des Beamtenverhältnisses und über die Beförderung, ebenso Dienstbefehle, zudem die nicht-strafweise Versetzung im Amt oder die Zuweisung einer andern Tätigkeit sowie kleine Disziplinarstrafen (Art. 100, Buchst. e des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege). Für Anstände des eben genannten Artikels wäre also die Verwaltungskommission die letzte Instanz. Praktisch kann demnach stets ein Parlamentsorgan selbst bestimmen, wer im Dienste des Parlamentes welche Stellung einnimmt. Sollte eine Lösung vorgezogen werden, bei der für alle nicht-vermögensrechtlichen Fragen letztlich die Verwaltungskommission zuständig wäre, so müsste im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege Artikel 100, Buchstabe e, Ziffer 5 etwas erweitert werden wie folgt:

«5. Verfügungen in allen nicht-vermögensrechtlichen Angelegenheiten von Personal *des Parlaments*, des Bundesgerichts und des Eidgenossischen Versicherungsgerichts».

Abs. 2: Für die Verwaltungskommission verweisen wir auf unsere früheren Ausführungen (vgl. Ziff. 42).

Abs. 3: Unsere Kommission hat darüber diskutiert, ob der Generalsekretär durch die Vereinigte Bundesversammlung zu wählen und ob ihm die Stellung einer Magistratsperson analog dem Bundeskanzler zu verleihen sei.

Der Begriff des Magistraten ist im Bundesrecht nicht definiert. Abgesehen von der Wahl durch die Bundesversammlung, der amtlichen Funktion und dem protokollarischen Rang, ist den eidgenössischen Magistraten (Bundesräte, Bundeskanzler, Bundesrichter) gemeinsam die besondere Gehalts- und Pensionsordnung und ihre strafrechtliche Immunität. Die dem Generalsekretär obliegenden Aufgaben erfordern seine Erhebung zur Magistratsperson an und für sich nicht, dagegen könnte dadurch die Stellung der Parlamentsdienste und damit des Parlaments selbst gegenüber Regierung und Verwaltung indirekt etwas gestärkt werden. Es handelt sich nicht um eine Rechts- sondern um eine politische Frage. Unsere Kommission stellt in dieser Hinsicht keinen Antrag, einerseits weil auch im Ausland die Parlamentssekretäre in der Regel keine Magistratenstellung haben, anderseits wegen der Regelung der Wahlkompetenz.

Rechtlich wäre die Wahl des Generalsekretärs durch die Vereinigte Bundesversammlung zwar ohne Änderung der Bundesverfassung möglich, da sie die Wahlkompetenzen der Vereinigten Bundesversammlung nicht abschliessend aufzählt (Art. 85, Ziff. 4 BV), hingegen müsste diese Wahlkompetenz ins Geschäftsverkehrsgesetz aufgenommen werden. Wie Professor Eichenberger bestätigt, «sprechen jedoch gute, vom Staatsrecht zu respektierende Gründe für die Wahl durch die Verwaltungskommission: Die andersgeartete staatsrechtlich-staatspolitische Stellung, die dem Generalsekretär trotz den Neuerungen im Vergleich zum Bundeskanzler zukommt; die Vermeidung, dass dieser delikate Posten, der in parteipolitischer Neutralität ausgeübt werden muss, in ein parteipolitisches Kalkül einbezogen wird; die Sicherstellung der hohen fachlichen Qualität durch ein eindringliches Selektionsverfahren, welches die Plenumswahlen nicht leicht zulassen».

Was die übrigen Wahlen in den Parlamentsdiensten betrifft, ist es Sache des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste aufzuzählen, welche Beamten dem Parlament direkt unterstellt sind, so dass ihre Wahl nicht dem Generalsekretär delegiert werden kann. Die Lösung könnte auch darin bestehen, der Verwaltungskommission die Wahl der in den höhern Besoldungsklassen eingereihten Beamten vorzubehalten. – Die Anhörung der ständigen Kommissionen für die Bestellung ihrer Sekretäre schliesst nicht aus, dass ein Sekretär für mehrere, inbegriffen Ad-hoc-Kommissionen tätig ist und, wenn nötig, auch in ständigen Kommissionen durch einen andern Beamten des Kommissionendienstes vertreten wird.

Abs. 4: Wenn die Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten bei der Anwendung des Verwaltungsrechts sinngemäss die Stellung des Bundesrats einnimmt, so kann man sich fragen, ob dann die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste ebenfalls von ihr selber überwacht werden können, oder ob diese Aufgabe nicht den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen überlassen werden sollte. Unsere Kommission verneint diese Frage. Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen sind parlamentarische Organe zur Kontrolle der Regierung und der Verwaltung, aber nicht zur Kontrolle parlamentarischer Organe. Die Verwaltungskommission ist trotz ihrer «bundesrätlichen» Befugnisse in Fragen des Parlamentspersonals kein Teil der Exekutive, sondern das parlamentarische Aufsichtsorgan für die Parlamentsdienste. Es gibt keinen Grund, warum sie diese Aufgabe mit Kommissionen für die Verwaltungskontrolle teilen oder gar selbst der Kontrolle jener Kommissionen unterstellt werden sollte. Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation in ihrer Tätigkeit bei der Bundesverwaltung Wahrnehmungen machen, welche die Parlamentsdienste betreffen, so bringen sie diese gemäss Artikel 54 Absatz 3 Geschäftsverkehrsgesetz der Verwaltungskommission zur Kenntnis. Bei Meinungsverschiedenheiten hätten die Räte zu entscheiden.

In unserer Kommission ist befürchtet worden, es könnten sich Differenzen ergeben zwischen der Verwaltungskommission und den Kommissionen, die den einzelnen Diensten funktionell vorgesetzt sind. Tatsächlich lassen sich die funktionelle und administrative Unterstellung nicht so scharf trennen, dass kein Grenzbereich von Fragen übrig bliebe, die sich sowohl als funktionell wie als administrativ auffassen lassen. In solchen Fällen hilft ein Meinungsaustausch zwischen der funktionell interessierten Kommission und der Verwaltungskommission. Wir halten im übrigen die Gefahr solcher Differenzen für gering, wenn sich die Verwaltungskommission so zusammensetzt, wie wir es unter Ziffer 423 als wünschbar bezeichnet haben.

Abs. 6: Der von der Verwaltungskommission beantragte Voranschlag ist im Rahmen des gesamten Voranschlages der Eidgenossenschaft der Genehmigung der Räte zu unterbreiten.

5.3. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Art. 1

Auf eine allgemeine Umschreibung der Aufgaben der Parlamentsdienste, die entweder abstrakt oder lückenhaft wäre, wird verzichtet. Diese Aufgaben werden in den späteren Artikeln für jeden Dienst einzeln festgehalten.

Abs. 1: Die administrative Leitung der Parlamentsdienste, ausgenommen das Sekretariat der Finanzkommissionen, durch den Generalsekretär bestand schon bisher im Rahmen der Bundeskanzlei und ist sachgerecht. Diese administrative Leitung umfasst nicht nur Fragen des Personals, der Räume und Ein-

richtungen sowie des Rechnungswesens (vgl. Art. 4, Abs. 3), sondern auch die rationelle Arbeitsorganisation im Rahmen der gegebenen Aufgaben, die Gewährleistung wechselseitiger Informationen und Zusammenarbeit (vgl. Art. 4, Abs. 2).

Nicht als selbständiger Parlamentsdienst sind genannt die während der Sessionen tätigen Simultanübersetzer. Sie zählen zum Generalsekretariat.

Die Bildung eigentlicher neuer Dienste setzt eine Änderung des Absatzes voraus. Dies ist nicht erforderlich, wenn einem bestehenden Parlamentsdienst eine zusätzliche Aufgabe zufällt.

Abs. 2: Die hier vorgesehenen funktionellen Unterstellungen entsprechen geltendem Recht oder ergeben sich z. B. für das Verhältnis der Kommissionssekretäre zu ihren Kommissionen aus der Natur der Sache.

Art. 2

Abs. 1: Hinsichtlich der Delegation der Wahlkompetenz verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen zu Absatz 3 eines neuen Artikels 40 Geschäftsverkehrsgesetz (Ziff. 52).

Abs. 2: Obwohl dieser Absatz sich aus Artikel 40, Absatz 1, Satz 2 Geschäftsverkehrsgesetz als selbstverständlich ergibt, ist er angezeigt, damit die in Absatz 1 begonnene Aufzählung der obersten Parlamentsbeamten vervollständigt wird.

Art. 4

Abs. 1: Solange die Frage eines eigentlichen Pressedienstes noch nicht spruchreif ist, wird die Pflege der Beziehungen mit den Informationsträgern dem Generalsekretär zur besondern Pflicht gemacht.

Abs. 2: Die Sekretariate der Petitionskommissionen und der Delegation beim Europarat, die bisher vom Generalsekretariat geführt wurden, sollen auf den Kommissionendienst übergehen.

Art. 5

In Ergänzung zum Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission wird die Zusammenarbeit mit den übrigen Organen der Verwaltungskontrolle unterstrichen; allfällige Untersuchungskommissionen stehen im selben Zusammenhang.

Art. 6

Abs. 1: Es entspricht einer funktionsgerechten Arbeitsteilung, dass neben dem Dokumentationsdienst nicht auch die übrigen Parlamentsdienste eigentliche Dokumentationsarbeiten unternehmen. Sie sollen sich mit ihren Dokumentationsbedürfnissen und für wissenschaftliche Arbeiten an den Dokumentationsdienst wenden können. Die Beziehungen zu den wissenschaftlichen Diensten anderer Parlamente sollen nicht vom Generalsekretariat, sondern direkt vom Dokumentationsdienst wahrgenommen werden.

Abs. 2: Es liegt in der Natur der Sache, dass der Dokumentationsdienst das Sekretariat der Dokumentationskommission führt, und es ist durchaus gegeben, dass er jenes der Kommissionen für Wissenschaft und Forschung wie bisher weiter besorgt; im übrigen wird auf die allgemeinen Ausführungen im Abschnitt 43 dieses Berichts verwiesen.

Art. 7

Für diesen Artikel wird allgemein auf die Ausführungen in Abschnitt 43 dieses Berichts hingewiesen.

Abs. 2: Die Bildung eines Kommissionendienstes schliesst nicht aus, dass einer ständigen Kommission grundsätzlich stets derselbe Beamte dieses Dienstes als ihr Sekretär zu Diensten steht.

Art. 8

Die Beamten des Protokollierungsdienstes können Stenographen oder «Redaktoren» sein. Beide stützen sich, in unterschiedlichem Masse, auf die Bandaufnahmen der Verhandlungen. Beide müssen, auch bei der wörtlichen Wiedergabe, den Text redaktionell bearbeiten, sobald sich ein Redner nicht ganz genau an ein vollständiges Manuskript hält und umsomehr, je freier gesprochen wird. Auch der «Redaktor» spart für seine Arbeit Zeit, wenn er die Voten anhört, so wie sie gehalten werden, und ihren Inhalt, über den er eine Übersicht haben muss, nicht erst aus der Tonbandabschrift erfährt. Stenographen besorgen die Redaktionsarbeit teilweise bei der Aufnahme des Stenogramms und teilweise bei der Übertragung (Diktat).

Art. 9

Abs. 1: Obwohl eine enge Zusammenarbeit unter den Parlamentsdiensten ein selbstverständliches Postulat darstellt, ist dieses hier ausdrücklich zu verankern.

Abs. 3: Diese Norm galt bisher für den Dokumentationsdienst; ihre Ausdehnung auf alle Beamten der Parlamentsverwaltung ist sachgerecht.

Art. 10

Abs. 1: Die Verselbständigung der Parlamentsdienste soll nicht zu einer Gegenbürokratie oder zu Doppelspurigkeiten mit der Bundesverwaltung führen. Auch hier ist also eine enge Zusammenarbeit geboten, die lediglich durch die Wesensverschiedenheit der Aufgaben von Legislative und Exekutive begrenzt ist.

Abs. 2: Diese Bestimmung gewährleistet die technisch-administrative Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung namentlich auf dem Gebiet der Gesetzgebung und im praktischen Parlamentsbetrieb. Der Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung hat die nähere Regelung dieser Zusammenarbeit durch eine von der Verwaltungskommission und vom Bundesrat gemeinsam zu erlassende Geschäftsordnung angeregt.

Jedenfalls wird das bundesrätliche Reglement über den Verkehr der Bundeskanzlei mit den Kommissionen und Mitgliedern der eidgenössischen Räte vom 5. November 1903 durch eine formal und materiell den neuen Verhältnissen entsprechende Regelung zu ersetzen sein.

Abs. 3-5: Diese Bestimmungen regeln das Verhältnis zu jenen Dienststellen, die innerhalb der Bundesverwaltung zentrale Funktionen für alle andern Teile der Verwaltung ausüben, und in gleicher Weise auch für die Parlamentsdienste tätig sein sollen.

Art. 11

Eine Änderung von Artikel 2 des Bundesbeschlusses über den Dokumentationsdienst ist, wie oben erwähnt, nicht erforderlich. Soweit Beamte des Dokumentationsdienstes das Sekretariat einer Kommission besorgen, können sie wie andere Kommissions-Sekretäre zur Abfassung von Berichten herangezogen werden.

6. Schlussbetrachtung

Wir haben uns in unseren Beratungen mit praktischen Problemen ebenso befasst wie mit Grundsatzfragen des Verhältnisses der Gewalten. Dabei ist uns der Zusammenhang beider Problemkreise immer deutlicher sichtbar geworden. Es hat sich gezeigt, wie die Dinge an den rechten Platz rücken und übersichtlich werden, wenn einmal die heutige, gequält anmutende Struktur bereinigt, der Widerspruch zwischen Verfassungswortlaut und Praxis gelöst und die Hilfsdienste des Parlamentes dem Parlament unterstellt werden. Damit werden Beziehungen und Verantwortungen klar und Reibungsflächen verschwinden.

Abschliessend halten wir dafür, dass für unsere Vorlage gilt, was die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht von 1966 (BBl 1966 I, 217 ff.) zum Ausbau der Verwaltungskontrolle gesagt hat, nämlich, «dass rechtliche Neuregelungen schlechthin Anstoss und Verpflichtung zu Neubesinnung und Aktivierung werden können», und dass auch hier der Wille da sein muss, «in einem vorläufig engen Ausschnitt beizutragen, die Geltung und Autorität des Parlamentes inmitten des sich wandelnden Staates und starker Veränderungen der Beziehungen der Gewalten zu behaupten und wenn möglich zu stärken».

Wir empfehlen Ihnen, Herr Präsident, verehrte Herren Kollegen, auf die Vorlage einzutreten und unseren Anträgen zuzustimmen.

Bern, 6. Oktober 1970

Die Kommission des Nationalrates zur Vorberatung des bundesrätlichen Berichtes vom 12. November 1969 über das Sekretariat der Bundesversammlung:

Der Präsident,

Theodor Gut

II. Texte der Initiative

A.

Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung (Art. 94bis und 105)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Anwendung der Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung,

in Berücksichtigung der Initiative einer Kommission des Nationalrates,

nach Einsicht in den Bericht dieser Kommission vom 6. Oktober 1970

und in den Bericht des Bundesrates vom 12. November

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 94bis (neu)

Die Bundesversammlung verfügt über eigene Sekretariate und Hilfsdienste.

Art. 105, Abs. 1, 3 und 4

[1] Dem Bundesrat steht eine Bundeskanzlei unter der Leitung des Kanzlers zur Verfügung. Ihre Obliegenheiten und ihre Organisation werden durch Bundesgesetz bestimmt.

[3] Aufgehoben

[4] Aufgehoben

II

Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

B.

Bundesgesetz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Berücksichtigung der Initiative einer Kommission des Nationalrates, nach Einsicht in den Bericht dieser Kommission vom 6. Oktober 1970 und in den Bericht des Bundesrates vom 12. November 1970

beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 wird wie folgt geändert:

Ingress

gestützt auf die Artikel 64bis, und 85 Ziffern 1, 10 und 11 sowie die Artikel 94bis und 122 der Bundesverfassung

Kapitel V Überschrift

V. Parlamentsdienste

Art. 40

[1] Die Parlamentsdienste (Sekretariate und Hilfsdienste im Sinne von Art. 94bis BV) und ihre Beamten unterstehen sinngemäss den Bestimmungen für die Bundesverwaltung und für deren Beamte. Für das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation bleibt Artikel 18 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vorbehalten.

[2] Die beiden Räte bestellen eine gemeinsame Verwaltungskommission bestehend aus elf Mitgliedern des Nationalrates und sechs Mitgliedern des Ständerates, darunter den Präsidenten und Vizepräsidenten jedes Rates. Den Vorsitz der Kommission führen jährlich wechselnd die Präsidenten der beiden Räte.

[3] Die Verwaltungskommission wählt die Beamten der Parlamentsdienste; sie kann diese Befugnisse dem Generalsekretär übertragen, ausgenommen für die dem Parlament direkt unterstellten Beamten. Die Kommissionen werden für die Bestellung ihrer ständigen Sekretäre angehört.

[4] Die Verwaltungskommission überwacht die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste und erstattet jährlich den Räten Bericht. Sie übt bei der Anwendung des Verwaltungsrechts, namentlich der Personalvorschriften, die Befugnisse aus, die bei der Bundesverwaltung dem Bundesrat zustehen. Sie kann Ausnahmen von den bundesrätlichen Ausführungsvorschriften beschliessen, soweit die Besonderheiten des Parlamentsbetriebes dies erfordern.

[5] Ein einfacher Bundesbeschluss bestimmt die Aufgaben und die Organisation der Parlamentsdienste, die Pflichten und Befugnisse der Amtsträger und das Verhältnis zur Bundesverwaltung, namentlich zu Finanzkontrolle, Personalamt und Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung.

[6] Im Voranschlag und in der Rechnung des Bundes wird das Parlament (Räte und Dienste) gesondert aufgeführt; den Voranschlag erstellt die Verwaltungskommission.

II

1. Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung wird wie folgt geändert:

Art. 22, Ziff. 1 und 4

1. die Besorgung der Kanzleigeschäfte beim Bundesrat;
4. Aufgehoben

2. Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei wird wie folgt geändert.

Art. 6

Aufgehoben

III

[1] Dieses Gesetz wird vom Bundesrat gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse veroffentlicht, sobald Artikel 94[bis] der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen ist.

[2] Es tritt in Kraft am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der zu seiner Annahme führenden Volksabstimmung.

C.

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung von Artikel 40 Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962,

beschliesst:

Art. 1

Organisation

[1] Die Parlamentsdienste umfassen, unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung, das Generalsekretariat, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Dokumentationsdienst, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist ihnen beigeordnet, unter Wahrung seiner gesetzlichen Sonderstellung.

[2] Für die Ausübung ihrer Funktionen unterstehen der Generalsekretär den Ratspräsidenten, der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission, die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Beamten des Kommissionendienstes den Kommissionen, für die sie tätig sind, der Protokollierungsdienst dem Generalsekretariat.

Art. 2

Wahl der Beamten

[1] Die direkt dem Parlament unterstehenden und von der Verwaltungskommission zu wählenden Beamten sind der Generalsekretär, der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen und der Chef des Dokumentationsdienstes. Die übrigen Beamten wählt der Generalsekretär. Dieser übt bei der Anwendung des Personalrechts die Befugnisse aus, die in der Bundesverwaltung dem Vorsteher eines Departements zukommen.

[2] Die besondern Bestimmungen über die Wahl des Sekretärs der Finanzkommissionen und seiner Mitarbeiter bleiben vorbehalten.

Art. 3

Aufgaben und Befugnisse im allgemeinen

Unter Vorbehalt der bestehenden Gesetze und Bundesbeschlüsse richten sich die Aufgaben und Befugnisse der Parlamentsdienste nach den folgenden Bestimmungen und den Verfügungen des Parlamentsorgans, für das sie gemäss Artikel 1 Absatz 2 tätig sind.

Art. 4

Generalsekretariat

[1] Der Generalsekretär vertritt die Parlamentsdienste nach aussen, koordiniert ihre Tätigkeit und wahrt die Beziehungen zur Presse und zu den übrigen Informationsträgern. Er bearbeitet die Fragen des Parlamentsrechts und in Verbindung mit der Bundeskanzlei jene der Gesetzestechnik.

[2] Das Generalsekretariat führt die Sekretariatsgeschäfte für das Plenum, den Präsidenten und das Büro jedes Rates und der Vereinigten Bundesversammlung, für die Fraktionspräsidentenkonferenz und die Verwaltungskommission. Es vermittelt die Akten zwischen den Departementen und den Kommissionen.

[3] Das Generalsekretariat besorgt den Personaldienst und ist zuständig für Räumlichkeiten, Material und Publikationen des Parlaments; es registriert die Geschäfte, archiviert die Akten und bearbeitet alle weitern Aufgaben, die keinem andern Parlamentsdienst zugewiesen sind.

Art. 5

Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

Für das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen gilt der Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967. Es arbeitet im besondern zusammen mit den Sekretären der übrigen Kommissionen, denen die Geschäftsprüfung von Bundesbetrieben obliegt, und mit dem Sekretariat der Finanzkommissionen. Es besorgt die Sekretariatsgeschäfte allfälliger Untersuchungskommissionen.

Art. 6

Dokumentationsdienst

[1] Für den Dokumentationsdienst gilt der Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967. Er dokumentiert Kommissionen und steht für ihre Beratung zur Verfügung. Er wahrt die Verbindung mit andern Dokumentations- und Informationsstellen, insbesondere der ausländischen Parlamente.

[2] Der Dokumentationsdienst führt die Sekretariate der Dokumentationskommission und der Kommissionen für Wissenschaft und Forschung; er kann mit der Führung weiterer Sekretariate betraut werden.

Art. 7

Kommissionendienst

[1] Der Kommissionendienst besorgt die Sekretariatsgeschäfte für die nicht mit eigenen Sekretariaten versehenen ständigen und, soweit möglich, für die nichtständigen Kommissionen.

[2] Jede ständige Kommission hat, unter Vorbehalt der Stellvertretung im Verhinderungsfall, stets denselben Sekretär. Die Tätigkeit für nichtständige Kommissionen wird den Sekretären nach ihren Fachrichtungen zugewiesen. Kann die Parlamentsverwaltung das Sekretariat einer Kommission nicht selbst übernehmen, so betraut der Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher damit die in der Sache zuständige Abteilung der Bundesverwaltung.

[3] Den Sekretären obliegt die organisatorische Vorbereitung der Kommissionsarbeit. Sie unterstützen den Präsidenten bei der fachlichen Vorbereitung und bei der Information über die Tätigkeit der Kommission. Die Sekretäre stehen für die Ausarbeitung von Entwürfen zu Anträgen und Berichten und für Korrespondenzen dem Präsidenten und den Berichterstattern und, soweit möglich, den übrigen Mitgliedern der Kommission zur Verfügung. Sie beaufsichtigen die Protokollführung und sämmeln die Kommissionsakten für das Archiv.

Art. 8

Protokollierungsdienst

Dem Protokollierungsdienst obliegen die Rede-Aufnahme der Reden in den Ratssitzungen, und die Herausgabe des Amtlichen Bulletins der eidgenössischen Räte. Er erstellt unter der Aufsicht der Kommissionssekretäre die Protokolle der Kommissionsberatungen.

Art. 9

Zusammenarbeit unter den Parlamentsdiensten

[1] Die Parlamentsdienste arbeiten zusammen, informieren sich gegenseitig und helfen sich nach Möglichkeit aus. Die Beamten des Kommissionendienstes können während der Sessionen mit der Protokollführung und der Übersetzung in den Räten und mit ähnlichen Aufgaben betraut werden.

[2] Die Kommissionssekretäre orientieren das Generalsekretariat im Hinblick auf die Gestaltung der Ratstagungen und die Schlussredaktion der Erlasse und über Verfahrensprobleme.

[3] Über vertrauliche Mitteilungen und Aufträge von Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

Art. 10

Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung

[1] Die Parlamentsdienste und die Bundesverwaltung arbeiten unter Wahrung der Gewaltentrennung zusammen.

[2] Das Generalsekretariat der Bundesversammlung und die Bundeskanzlei unterstützen sich hinsichtlich der Planung der Parlamentsarbeit und der Gesetzestechnik.

[3] Personalamt und Zentralstelle für Organisationsfragen übernehmen die ihnen von der Verwaltungskommission oder vom Generalsekretär übertragenen Begutachtungen der Parlamentsdienste. Ihre Fach- und Weiterbildungskurse stehen auch den Beamten des Parlaments offen.

[4] Die Verwaltungskommission kann die Finanzaufsicht über die Parlamentsdienste der Finanzkontrolle übertragen und das Kassen- und Rechnungswesen des Parlaments durch die Eidgenössische Finanzverwaltung besorgen lassen.

[5] Der Unterhalt der Räume des Parlaments und der Parlamentsdienste und die Deckung des weitern Raumbedarfs werden der Direktion der eidgenössischen Bauten übertragen. Die Parlamentsdienste beschaffen ihr Material und erteilen ihre Druckaufträge durch Vermittlung der Drucksachen- und Materialzentrale; diese vertreibt auch die Druckschriften des Parlaments. Das Bundesarchiv verwahrt die nicht mehr laufend benötigten Akten der Bundesversammlung.

Art. 11

Aufhebung bisherigen Rechtes

Artikel 6 des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 1967 über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und Artikel 11 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst werden aufgehoben.

Art. 12

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt zusammen mit dem neuen Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

Zu 10 707

Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Initiative der Kommission des Nationalrates betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

(Vom 4. November 1970)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Die Kommission des Nationalrates zur Vorberatung unseres Berichtes vom 12. November 1969 (BBl *1969* II 1305) über das Sekretariat der Bundesversammlung[1] hat am 6. Oktober 1970 eine Initiative im Sinne von Artikel 93 Absatz I BV eingereicht (BBl *1970* II 1065). Diese Initiative wurde uns gemäss Artikel 21octies des Geschäftsverkehrsgesetzes zur Stellungnahme überwiesen.

Die Initiative enthält zwei Hauptanliegen. Das erste zielt auf die Verselbständigung der Parlamentsdienste ab, das zweite betrifft die Organisation und den Ausbau dieser Dienste.

Diese beiden Fragenkomplexe sind bereits in unserem vorerwähnten Bericht vom 12. November 1969 berührt worden. Ferner hatte der Bundeskanzler Gelegenheit, an den Beratungen der Kommission des Nationalrates – und der von ihr bestellten Subkommission – teilzunehmen und so den Werdegang der Initiative zu verfolgen. Das ermöglichte es uns, schon in unserer Sitzung vom 26. August 1970 einen orientierenden Bericht über die Absichten der Kommission des Nationalrates entgegenzunehmen und darüber eine Aussprache zu pflegen. An der Kommissionssitzung vom 17. September 1970 konnte daher der Bundespräsident mitteilen, dass die Anträge der Subkommission unsere grundsätzliche Zustimmung finden würden.

Unter diesen Umständen können wir uns in der vorliegenden Stellungnahme kurz fassen. Es erübrigt sich, unsererseits nochmals im einzelnen auf die grundsätzlichen Aspekte der Vorlage einzutreten oder näher auf die konkreten Lösungsvorschläge einzugehen.

[1] Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung.

1. Zur Frage der Verselbständigung der Parlamentsdienste

Mit der Kommission des Nationalrates halten wir dafür, dass gute Gründe für die beantragte Verselbständigung ins Feld geführt werden können. Dabei sehen wir diese mehr in den grundsätzlichen Überlegungen, die im erläuternden Bericht angestellt werden, als in möglichen Schwierigkeiten. Da die Kommission des Nationalrates die Revision von Artikel 105 BV einstimmig befürwortet, können wir uns darauf beschränken, das zu wiederholen, was wir bereits in unserem Bericht vom 12. November 1969 ausführten. Wir schrieben damals, dass wir uns einer Überprüfung dieser Bestimmung nicht grundsätzlich entgegenstellen. Ferner bemerkten wir, dass mit dieser Revision auch nicht unbedingt bis zur Totalrevision der Bundesverfassung zugewartet werden müsse. Da nun die Kommission des Nationalrates der Meinung ist, dass die neuen Verfassungsbestimmungen zusammen mit einer andern Verfassungsvorlage Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden sollen, stellen wir das von uns aufgeworfene Bedenken, ob die Revision von Artikel 105 BV wirklich ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik sein könne, zurück.

Zusammenfassend schliessen wir uns dem Antrag auf Revision von Artikel 105 BV und Einfügung eines neuen Artikels 94^{bis} in die Bundesverfassung an.

2. Zur Frage der Organisation und des Ausbaues der Parlamentsdienste

2.1 Ausbau der Parlamentsdienste

Hier geht es vor allem um die Schaffung eines Dienstes für Kommissionssekretariate. Wir messen diesem Vorschlag der Kommission des Nationalrates besonderes Gewicht bei. Die Vorbereitung der Kommissionssitzungen, vor allem aber die Obliegenheiten der Kommissionspräsidenten und der Kommissionsberichterstatter bedeuten für die betroffenen Parlamentarier eine beträchtliche zusätzliche Belastung. Kommissionssekretäre können hier eine sehr nützliche Hilfe leisten, auch im Hinblick auf eine vertiefte Überprüfung der dem Parlament zugehenden Botschaften und Berichte.

Wir würden es indessen begrüssen, wenn die neu zu schaffenden Kommissionssekretariate – selbstverständlich ohne Beeinträchtigung ihrer Unabhängigkeit – bei ihren Arbeiten, insbesondere bei der Vorbereitung von Kommissionssitzungen, dem Kontakt mit dem direkt interessierten Departement (bzw. der zuständigen Dienstabteilung) besondere Aufmerksamkeit schenken würden. Selbstverständlich sind wir selbst gerne bereit, unsere Dienste anzuweisen, das Ihrige zu einer guten Zusammenarbeit beizutragen.

Die Überlegungen, die im erläuternden Bericht zur Frage eines Presse- und Übersetzungsdienstes angestellt werden, sind auch u. E. schlüssig. Wir begrüssen insbesondere eine Aktivierung und Systematisierung der Information über die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen.

Was den Vorschlag auf Schaffung eines parlamentarischen Protokollierungsdienstes betrifft, so stehen wir dieser Idee, soweit es um die Kommissionsprotokolle geht, mit einiger Skepsis gegenüber. Ohne dem Gedanken grundsätzlich zu opponieren, möchten wir doch die Frage aufwerfen, ob es der Sache nicht dienlicher wäre, wenn Mitarbeiter der Verwaltung, die tagtäglich mit der betreffenden Materie zu tun haben, die Verhandlungen der Kommissionen protokollieren würden. Wir übersehen dabei nicht, dass die heutige Ordnung, vor allem was die fristgerechte Ablieferung der Protokolle betrifft, ab und zu Anlass zu Kritik gegeben hat. Trotzdem legen wir Wert darauf, Ihnen das erwähnte Bedenken zur Überlegung zu geben. Auch wenn die zuständigen Kommissionssekretäre diese Protokolle jeweils überprüfen, erscheint uns diese Neuerung, vor allem in Fällen, in welchen die Vertrautheit mit der Materie besonders wichtig ist, eher fragwürdig.

Für die Wertung der Kommissionsvorschläge scheint uns wichtig zu sein, dass sie – wie bereits den Kommissionsarbeiten zu entnehmen war und auch aus dem erläuternden Bericht klar hervorgeht – nicht auf die Schaffung einer «Parlamentsverwaltung» in Konkurrenz zur Bundesverwaltung abzielen. Vielmehr soll auf jede Aufblähung der Parlamentsdienste, die zu Doppelspurigkeiten und Kompetenzkonflikten mit der Bundesverwaltung führen könnte, verzichtet werden. Wenn wir dies hervorheben, so deshalb, weil diese Gefahr an sich nicht von der Hand zu weisen ist. Sie wurde aber von der Kommission des Nationalrates richtig erkannt. Das Ziel des vorgeschlagenen Ausbaues wird denn auch ausdrücklich mit den Worten «Arbeitserleichterungen der Parlamentarier und der Kommissionen» umschrieben, ein Postulat, das unsere volle Zustimmung findet.

2.2 Organisation der Parlamentsdienste

Die Kommissionsvorschläge über die Organisation der Parlamentsdienste geben zu keinen grundsätzlichen Bemerkungen Anlass.

Die nicht ganz einfachen administrativen und funktionellen Unterstellungsverhältnisse der verschiedenen Parlamentsdienste lassen es also doppelt notwendig erscheinen, dass der Generalsekretär im besondern auch für die rationelle Arbeitsorganisation, die Gewährleistung der wechselseitigen Information und Zusammenarbeit der Parlamentsdienste zu sorgen hat. Die Bestimmung von Artikel 4 Absatz 2 des einfachen Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste und der Kommentar zu Artikel 1 Absatz 1 dieses Beschlusses sind deshalb sehr zu begrüssen, wird doch in diesem letzteren ausdrücklich vermerkt, dass der Generalsekretär auch für die rationelle Arbeitsorganisation, die Gewährleistung wechselseitiger Information und Zusammenarbeit zu sorgen hat.

2.3 Wahl- und Aufsichtsordnung

Auch diese Vorschläge finden unsere Zustimmung. Wir gestatten uns lediglich zwei Hinweise.

Unter Ziffer 4.2.2 des erläuternden Berichtes wird beim Thema «Die Frage der Delegation» das Problem der zeitgemässen Neudeutung von Verfassungsrecht durch den Gesetzgeber angeschnitten. Wir glauben, dass dieser Frage sehr grundsätzliche Bedeutung zukommt. Ohne etwa den Erwägungen von Herrn Prof. Eichenberger widersprechen zu wollen, halten wir dafür, dass es bei den Ausführungen in Absatz 2 von Ziffer 4.2.2 gar nicht um diese Grundfrage geht, weshalb wohl damit auch kein «Beleg» für eine interpretatorische Umdeutung von Verfassungsrecht geschaffen wird.

Was die Vertretung des Nationalrates und des Ständerates in der Verwaltungskommission betrifft, so lassen sich die von der Kommission des Nationalrates unter Ziffer «4.2.3 Zusammensetzung» vorgetragenen Erwägungen rechtlicher Natur sicher hören. Da Herr Prof. Eichenberger eine abweichende Auffassung vertritt und es sich hier gleichsam um Interna der eidgenössischen Räte handelt, möchten wir auf diese Rechtsfrage nicht näher eintreten. Zur Abrundung der Argumentation wäre lediglich noch zu berücksichtigen, dass diese Kommission nebst der Wahlkompetenz noch weitere Befugnisse hat, namentlich die Überwachung des Finanzgebarens und der Geschäftsführung der Parlamentsdienste. In dieser Hinsicht handelt es sich aber nicht um endgültige Kompetenzen, sondern vielmehr um die Aufgabe der Vorberatung. Letztlich bleiben die beiden Räte zuständig.

3. Einige Bemerkungen zu Einzelfragen

3.1 Erläuternder Bericht

3.1.1 Zum Thema «Protokollführung und Kommissionssekretariate» möchten wir den Wunsch anmelden, dass auch nach der Neuordnung der Protokollführung in den Kommissionen den Mitgliedern des Bundesrates oder den Vertretern des zuständigen Departementsvorstehers die Gelegenheit eingeräumt wird, ihre Voten vor der Reinschrift einzusehen. Dies geschieht ja auch bei der Protokollierung über die Beratungen der eidgenössischen Räte. Dabei wären wir durchaus damit einverstanden, wenn jeweils für die Durchsicht der Protokolle eine angemessene Frist angesetzt würde.

3.1.2 Wir fragen uns, ob bei der Kommentierung von Artikel 40 Absatz 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht auf die Verfassungsmässigkeit dieser Lösung eingegangen werden sollte. Artikel 102 Ziffer 14 BV beauftragt nämlich den Bundesrat, den Voranschlag zu entwerfen. Verträgt sich Artikel 40 Absatz 6 mit dieser Bestimmung? Bei einer Verselbständigung der Parlamentsdienste ist es zwar naheliegend, die Verwaltungskommission mit der Ausarbeitung des Voranschlages zu betreuen. Sehr wahrscheinlich ist die Kommission des Nationalrates stillschweigend von der Auffassung ausgegangen, dass der neue Artikel 94^{bis} BV die erforderliche Rechtsgrundlage bildet.

3.1.3 Die Ziffern II und III des Entwurfes zu einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes werden bei der Kommentierung der einzelnen Bestim-

mungen der vorgeschlagenen Erlasse nicht näher erläutert. In bezug auf Ziffer II erübrigt sich der Kommentar. Ziffer III hat seinerzeit der Justizabteilung zu folgenden Bemerkungen Anlass gegeben, die in einem Schreiben vom 21. August 1970 an das Sekretariat der Bundesversammlung festgehalten sind:

> *Was* Ziffer III *des Gesetzesentwurfs anbelangt, nehmen wir an, dass sowohl in Absatz 1 als auch in Absatz 2 das Datum der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses massgebend sein wird. Es dürfte sich empfehlen, den Text im Kommissionsbericht entsprechend zu erläutern.*

In Berücksichtigung dieses Hinweises schlagen wir unter Ziffer 3.2.3 nachstehend eine Neufassung von Ziffer III vor, die in den Beratungen des Nationalrates entsprechend kommentiert werden sollte.

Im übrigen möchten wir zu Ziffer III des Gesetzesentwurfes noch folgendes bemerken:

Der Weg, der hier eingeschlagen wird, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Er ermöglicht ein rasches Inkraftsetzen der Gesetzesrevision und des einfachen Bundesbeschlusses, sobald einmal über das Schicksal der Verfassungsrevision Klarheit besteht. Diese Regelung ergibt sich auch aus dem Verfahren, das bei der Behandlung dieser drei Beschlussesentwürfe eingeschlagen werden soll. Die Meinung der Kommission des Nationalrates geht, insbesondere im Interesse des Zeitgewinnes, dahin, dass alle drei Erlasse, die drei verschiedenen Stufen der Gesetzgebung angehören, gleichzeitig in den eidgenössischen Räten behandelt werden sollen. Wir sind der Auffassung, dass dies nicht nur rechtlich angängig, sondern im vorliegenden Fall auch zweckmässig ist. Immerhin glauben wir, dass ein solches Vorgehen die Ausnahme bleiben sollte. In andern Fällen könnte sonst die klare Ausscheidung der Rechtssätze auf die verschiedenen Gesetzgebungsstufen Schaden nehmen, ganz abgesehen von andern Fragen, die eine Verallgemeinerung dieser Prozedur aufwerfen würde.

3.2 Textvorschläge

3.2.1 In Bestätigung und Ergänzung der Ausführungen im erläuternden Bericht betreffend die Revision von Artikel 105 BV (Ziff. 5.1.2) halten wir fest, dass die beantragten zusätzlichen Änderungen auf einen Vorschlag unsererseits zurückgehen, der auch von der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vorbesprochen worden ist.

3.2.2 Beim Entwurf zum Bundesgesetz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes sollte im Ingress noch Artikel 93 Absatz 1 BV aufgeführt weden. Wir verweisen auf die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 24. Juni 1970, bei welcher der Ingress dieses Erlasses in diesem Sinne ergänzt wurde.

3.2.3 Wir schlagen für Ziffer III des Bundesgesetzes betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes folgende Neufassung vor:

[1] *Dieses Gesetz ... veröffentlicht, wenn die Annahme von Artikel 94bis der Bundesverfassung erwahrt ist.*

[2] *Das Gesetz tritt in Kraft am ersten Tag des vierten Monats nach dem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Erwahrung der zu seiner Annahme führenden Volksabstimmung.*

Schlussbemerkungen

Unsere Stellungnahme zur Initiative der Kommission des Nationalrates betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste möchten wir nicht abschliessen, ohne auch unsererseits zu betonen – wie dies im erläuternden Bericht geschieht –, dass es hier nicht um die Verankerung des Prinzips einer absoluten Trennung der Gewalten geht. Mehr denn je gilt es, darauf bedacht zu sein, dass unsere verfassungsmässige Ordnung nicht auf dem Gegensatz der Gewalten, sondern ihrer vertrauensvollen Zusammenarbeit aufgebaut ist. So entscheidend die Geschehnisse auf der politischen Ebene für die Verwirklichung dieser Zusammenarbeit sein werden, so bleibt dennoch die Notwendigkeit bestehen, dass die Leitung der Parlamentsdienste, insbesondere deren hierarchische Spitze, nämlich der Generalsekretär, in engem Kontakt mit der Bundeskanzlei, vor allem dem Bundeskanzler, steht. Beide müssen in klarer Scheidung der Aufgaben von Legislative und Exekutive eng und wirksam zusammenarbeiten. Wir wissen um die beidseitige Bereitschaft, diese Zusammenarbeit und insbesondere die gegenseitige Information überall dort zu fördern, wo sie noch einer Intensivierung bedürfen sollte.

Vor allem veranlassen uns die Erkenntnisse, dass unser Milizparlament dringend zusätzlicher Hilfsdienste bedarf und dass in der Grundfrage des Zusammenwirkens beider Gewalten sowie des Charakters dieser parlamentarischen Hilfsdienste zwischen der Kommission des Nationalrates und uns Übereinstimmung besteht, den Vorschlägen der Kommission zuzustimmen. Dies gilt heute insbesondere auch bezüglich der Verselbständigung der Parlamentsdienste durch die Revision von Artikel 105 BV.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 4. November 1970

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Tschudi

Der Bundeskanzler:

Huber

hen werden. Es handelt sich um zukunftweisende Entscheidungen, die für unsere Volksgemeinschaft von weittragender Bedeutung sind. Die Entscheide, die das Volk zu treffen hat, werden sich mehren und in rascherer Zeitfolge erledigt werden müssen, wenn wir den Anforderungen der Zeit gerecht werden wollen. Damit werden aber Parlament und Volk vor hohe Anforderungen gestellt.

In diesem Bewusstsein wünsche ich Ihnen meine Herren Kollegen, eine arbeitsreiche wie arbeitsfreudige Parlamentstätigkeit im Jahre 1971.

10707. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400

Statut et organisation des services administratifs du Parlement. Initiative de la commission pour l'objet nº 10400

Initiative der Kommission des Nationalrates vom 6. Oktober 1970 (BBl II, 1065) zur Vorberatung des bundesrätlichen Berichtes vom 12. November 1969 über das Sekretariat der Bundesversammlung (Geschäft Nr. 10400).

Stellungnahme des Bundesrates vom 4. November 1970 (BBl II, 1197) zur Initiative der Kommission des Nationalrates betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste.

Initiative de la commission du Conseil national du 6 octobre 1970 (FF II, 1081) chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral du 12 novembre 1969 relatif au Secrétariat de l'Assemblée fédérale (objet no 10400).

Avis du 4 novembre 1970 (FF II, 1216) donné par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet de l'initiative de la commission du Conseil national concernant le statut et l'organisation des services administratifs du Parlement.

Antrag der Kommission

Eintreten.

Antrag Weber Max

Nicht eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Proposition Weber Max

Ne pas entrer en matière.

Berichterstattung — Rapports généraux

Gut, Berichterstatter: Der Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger, dem unsere Vorlage Wesentliches verdankt, hat in einem Aufsatz festgestellt, dass die Schwalbe der Mirage-Angelegenheit, die der Bundesversammlung Selbstbewusstsein und verbesserte Kontroll-Instrumente gebracht hat, noch keinen Frühling mache. Wir glauben, dass die Initiative, die Ihnen unsere Kommission vorlegt, doch nun ein Zeichen — neben andern — dafür ist, dass wir diesem parlamentarischen Lenz näherrücken. Mit der Ergreifung dieser Kommissionsinitiative wird ein selten benütztes parlamentarisches Recht aktiviert, und zwar zur Förderung des Parlamentes selber. Die Initiative will zwei Dinge: Erstens die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste vom Bundesrat; zweitens die Verstärkung dieser Parlamentsdienste.

Die Uabhängigkeit: An parlamentarischen Hilfsdiensten besitzen wir heute das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst sowie die Sekretariate der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen. Administrativ unterstehen alle diese unsere Dienste dem Bundesrat. Er ist für sie auch Wahlbehörde. Rechtlich ist dies in Artikel 105 BV verankert, welcher die Bundeskanzlei beauftragt, die Kanzleigeschäfte des Bundesrates und der Bundesversammlung zu führen. Gemäss dem Gesetz von 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei gehört darum unser Sekretariat der Bundesversammlung zur Bundeskanzlei.

Diese Unterstellung der Dienste des Parlamentes unter die Exekutive ist schon 1960, als das Geschäftsverkehrsgesetz revidiert wurde, als gesetzwidrig empfunden worden. 1964, als nach der Mirage-Affäre der Ausbau der Verwaltungskontrolle beraten wurde, erstattete die Geschäftsprüfungskommission dieses Rates jenen berühmten Bericht, in dem es unter anderem hiess, dass es, um die Stellung der Bundesversammlung zu stärken, «früher oder später nötig sein wird, die für das Parlament tätigen Beamten auch dem Parlament selber zu unterstellen und so eine von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung zu schaffen». Um dieses politische Ziel zu erreichen, hat unser Kollega Conzett mit der Unterschrift von allen Fraktionspräsidenten 1967 eine Motion eingereicht, welche die Verstärkung unseres Sekretariats und die Revision von Artikel 105 forderte. Die Motion ist in beiden Räten einstimmig angenommen worden, worauf der Bundesrat einen Bericht erstattete, der den Istzustand der Parlamentsdienste schilderte, Möglichkeiten der Weiterentwicklung diskutierte und sich anerbot, gestützt auf die Stellungnahme der Räte zu den aufgeworfenen Fragen, Vorschläge für Revisionen zu unterbreiten. Der Bericht des Bundesrates ist damals in der Oeffentlichkeit als zu wenig substantiell kritisiert worden. Ich glaube aber, die Zurückhaltung des Bundesrates war richtig, sie ergab sich aus der Erkenntnis, dass es nicht Aufgabe der Regierung sein kann, dem Parlament zu sagen, wie es seine Hilfsdienste auszugestalten habe.

Anders war die Situation für die Kommission, die den bundesrätlichen Bericht zur Beratung übertragen erhielt. Sie beschloss sofort, an der erwähnten Willenserklärung auf Verselbständigung der Parlamentsdienste festzuhalten und eine entsprechende Vorlage selber auszuarbeiten. Ich unterstreiche das im Hinblick auf einen Nichteintretensantrag, den unser verehrter Kollege Herr Professor Weber angekündigt hat.

Der Kommission, welcher sämtliche vier Nationalratspräsidenten dieser Legislaturperiode sowie verschiedene Fraktionspräsidenten angehören, ging es nicht um Betriebsamkeit und nicht um Beschäftigungstherapie, sondern sie führte einen Auftrag dieses Parlamentes aus und tat damit genau das, was in den Jahren 1964—1966 die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission getan hatte, als sie selbständig, ohne bundesrätlichen Entwurf, die Novelle über den Ausbau der Verwaltungskontrolle entwarf. Das Ergebnis unserer Arbeit, die vier Sitzungen der Gesamtkommission und fünf einer Subkommission benötigte, ist Ihnen im Bericht vom 6. Oktober des letzten Jahres vorgelegt worden. Ich nehme hier voraus, dass der Bundesrat, und die Kommission dankt ihm dafür, zu diesem Bericht sehr schnell und sehr positiv Stel-

lung genommen hat. Sie haben diese Stellungnahme des Bundesrates erhalten. Die von ihm vorgeschlagenen Modifikationen mehr formaler Art wurden von uns akzeptiert. Zu einem Punkt des bundesrätlichen Berichtes habe ich mich jedoch im Auftrag der Kommission besonders zu äussern. Es besteht durchaus Einigkeit darüber, dass das Prinzip der Trennung der Gewalten die vertrauensvolle Zusammenarbeit dieser Gewalten auf den gemeinsamen Staatszweck hin nicht ausschliesst. Ein doktrinärer Antagonismus liegt uns fern. Wir wollen aber unsere Vorlage auch nicht in falscher Weise verharmlosen. Die Initiative hat einen politischen Sinn. Sie soll zeigen, dass auch das Milizparlament, gerade das Milizparlament, seine Leistungsfähigkeit aus eigenem Willen vergrössern kann. Die Kommission geht also mit dem lieben Freund und Kollegen nicht einig, der mir gesagt hat: «Ihr habt das alles viel zu kompliziert veranstaltet. Ein paar Leute mehr für Herrn Pfister, und dann wäre alles in Ordnung.» Das ist nicht die Auffassung unserer Kommission. Die verstärkte Stellung des Parlaments im Recht ist für uns nicht Nebensache gegenüber der verstärkten Wirksamkeit der Parlamentsdienste. Das seine gehört zum andern. Weil das Parlament für seine eigene Wirksamkeit verantwortlich ist, muss es auch seine Infrastruktur selbst gestalten können. In diesem Sinne schlagen wir Ihnen neue Rechtssätze auf den Ebenen der Verfassung, des Gesetzes und des Bundesbeschlusses vor. Soviel zum ersten Ziel unserer Initiative, der Unabhängigkeit der Parlamentsdienste.

Das zweite Ziel ist die Verstärkung dieser Parlamentsdienste. Die praktischen Neuerungen, die wir empfehlen, betreffen vor allem die Arbeitsmöglichkeiten der Kommissionen. Hier ist es, wo angesetzt werden muss, um die Schlagkraft des Parlaments zu erhöhen. Professor Eichenberger hat in seinem grundlegenden Werk über die oberste Gewalt im Bunde darauf hingewiesen, dass bei uns im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten nie ausgearbeitete Entwürfe zu Gesetzen durch einzelne Ratsmitglieder eingebracht werden. Zum mindesten die Kommissionen sollten aber die Möglichkeit dazu haben. Dies setzt, solange wir Milizparlamentarier sind, eine sachkundige Assistenz voraus. Eine solche parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit *ab ovo* wird bei uns allerdings die Ausnahme bleiben. Es kann aber schon die Normalform unserer legislatorischen Tätigkeit, nämlich die Stellungnahme zu Berichten und Anträgen des Bundesrates, zu übermässigen Anforderungen führen. Unserer Kommission stand der Fall von Kollega Professor Hofer vor Augen, der als Präsident der Kommission für Auswärtiges auf die gleiche Session hin den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und den andern über den Beitritt zur Menschenrechtskonvention auszuarbeiten hatte, ohne irgendeine Hilfe aus dem Parlament für diese Riesenaufgabe. Einer der ersten Entschlüsse unserer Kommission war es darum, parlamentseigene Sekretäre zu fordern, die Assistenten sind und nicht bloss Protokollführer.

Heute haben die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen, die Kommissionen für Wissenschaft und Forschung sowie die Dokumentationskommission ständige Sekretäre, wobei das Sekretariat allerdings in den Fällen der Kommission für Wissenschaft und Forschung und der Dokumentationskommission für die damit betrauten Herren des Dokumentationsdienstes nur eine Aufgabe unter andern ist. Unsere Kommission will nun, dass in erster Linie die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, die Aussenwirtschaftskommissionen und die Militärkommissionen ständige Sekretäre erhalten, mit der Zeit aber auch alle andern ständigen Kommissionen sowie die zeitraubenden *ad-hoc*-Kommissionen. Dabei hat es natürlich nicht die Meinung, dass jede Kommission ihren besondern Sekretär bekommt und dieser Herr nichts mehr zu tun hat als «seiner» Kommission zur Verfügung zu stehen. Das mag als Ausnahme einmal eintreten, im Zeichen der Integrationsgespräche am ehesten vermutlich für die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft. Im ganzen ist aber vorgesehen, dass die Sekretäre eine Gruppe bilden, nämlich den Kommissionendienst, aus dem sie den Kommissionen zugewiesen werden. Auf Seite 21 unseres Berichtes ist erklärt, wie die Arbeit aufgeteilt werden könnte, wobei wir annehmen, dass in einer ersten Ausbaustufe drei Kommissionssekretäre, ein bis zwei Hilfssekretäre und etwa drei Schreibkräfte mit dieser Aufgabe betraut würden. Die Aufgabe eines Sekretärs ist diejenige des Assistenten des Präsidenten. Er bereitet die Sitzungen und Hearings vor, wobei er, wie dies auch einem Wunsche des Bundesrates entspricht, dem Kontakt mit dem interessierten Departement besondere Aufmerksamkeit schenkt. Er besorgt Korrespondenzen, nimmt Vorabklärungen vor, wirkt mit bei der Redaktion von Anträgen, sichert, mehr als dies bis heute üblicherweise gemacht wurde, die Orientierung der Oeffentlichkeit nach den Kommissionssitzungen, er kontrolliert das Protokoll und unterstützt den Präsidenten und die Referenten bei der Abfassung von Berichten. Während der Session, wenn die Kommissionstätigkeit reduziert ist, können die Sekretäre eingesetzt werden als Protokollführer-Uebersetzer in den beiden Räten, bei der Betreuung der Presse und für weitere Aufgaben. Im ganzen glauben wir, dass diese Kommissionssekretariate, die übrigens im Einzelfall auch vom Dokumentationsdienst gestellt werden können, sehr nützlich sein werden.

Die zweite praktische Neuerung ist der parlamentseigene Protokollierungsdienst. Bisher ist dieser Dienst von der Verwaltung besorgt worden. Bei aller Würdigung von deren Sachkunde wissen wir doch alle, wie oft ausstehende Protokolle die Beratungen erschwert haben. Dazu kommen die Klagen darüber, es werde der Standpunkt der Verwaltung in den Protokollen viel ausführlicher und auch exakter dargestellt als die Voten der Ratsmitglieder. Darum ein parlamentseigener Protokollierungsdienst, nach Möglichkeit gebildet aus den Damen und Herren, die jetzt schon während der Session als Stenographen für den Rat tätig sind. Der Bundesrat unterschätzt unseres Erachtens die Mängel des heutigen Systems in diesem Punkt. Dementsprechend hat er in seinem Bericht gegenüber diesem Protokollierungsdienst einige Skepsis geäussert. Er stellt die Frage, ob es nicht dienlicher wäre, wenn Mitarbeiter der Verwaltung, die mit der betreffenden Materie tagtäglich zu tun haben, das Protokoll führen würden. Wir schliessen es für die Praxis nicht aus, dass im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten ausnahmsweise ein Protokollführer aus der Verwaltung beigezogen wird. Im ganzen glauben wir aber, dass die grosse Berufserfahrung der parlamentseigenen Protokollführer in der Aufnahme von Verhandlungen die ihnen abgehenden Spezialkenntnisse ersetzen kann, und dass wir, mit einem Wort, durch einen eigenen Dienst besser bedient werden.

Was den vom Bundesrat in seinem Bericht geäusserten Wunsch betrifft, es möchten seine Mitglieder oder die Vertreter des Departementschefs ihre Voten vor der Reinschrift einsehen können, so kann diesem Anliegen in der Praxis selbstverständlich entsprochen werden.

Der Kommissionen- und der Protokollierungsdienst sind also die beiden neuen Elemente in unseren Parlamentsdiensten. Wie die organisatorische Gliederung sein soll, sehen Sie im Organigramm auf Seite 22 unseres Berichtes. Darnach werden die Parlamentsdienste vom Generalsekretär geleitet. Sie unterstehen letztlich den beiden Räten (uns also), welche aber ihre Befugnis analog zur Regelung beim Bundesgericht an eine gemeinsame Verwaltungskommission delegieren.

Die Organisation, die wir Ihnen vorschlagen, ist ganz intensiv mit dem Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen, Herrn Dr. Otto Hongler, besprochen worden. Er hat sie mitgestaltet. Das Schema sieht nicht ganz einfach aus. Es hatte aber Rücksicht zu nehmen auf das, was schon bestand, also insbesondere auf die Sonderstellung des Sekretärs der Finanzkommission, die unangetastet bleibt, und anderseits darauf, dass die benötigten neuen Mitarbeiter nicht einfach alle direkt dem bereits sehr stark beanspruchten Generalsekretär unterstellt werden konnten. Es musste also unter dem Generalsekretär als administrativer Spitze eine weitere Strukturierung erfolgen. Sie soll aber nicht eine Abkapselung bedeuten. Im Bundesbeschluss ist festgelegt, dass sich die verschiedenen Dienste auszuhelfen haben. Was allgemein die Stellung der Beamten des Parlamentsdienstes betrifft, so sollen sie rechtlich und finanziell genau gleich behandelt werden wie die Beamten der Bundesverwaltung. Im neuen Artikel 40, Absatz 1, des Geschäftsverkehrsgesetzes ist das geregelt.

Bei allen diesen Fragen des Um- und Ausbaus waren der Kommission die berühmten Warnungen des Professors Parkinson allzeit gegenwärtig. Der Kommissionen- und der Protokollierungsdienst, die wir vorschlagen, bedingen stufenweise die Erhöhung des letztjährigen Personalbestandes der Parlamentsdienste um 15 auf etwa 40 Personen. In keiner Weise ist an den Aufbau einer Gegenverwaltung gedacht, und es ist ja die von Ihnen zu wählende Verwaltungskommission, und es sind Sie, verehrte Herren, die bei der Behandlung des Budgets der Parlamentsdienste und die bei der Beratung des Geschäftsberichtes dieser Verwaltungskommission die Möglichkeit hätten, allenfalls jedem Wildwuchs entgegenzutreten.

Bevor ich schliesse, habe ich im Namen der Kommission zu danken: In erster Linie Herrn Generalsekretär Pfister für eine im besten Sinne schöpferische Mitarbeit. Neben den bereits erwähnten Herren Gutachter Prof. Eichenberger und Direktor Dr. Hongler sind wir Herrn Bundeskanzler Huber zu besonderem Dank verpflichtet. Er ist uns in juristischer und organisatorischer Hinsicht immer mit wertvollem Rat zur Verfügung gestanden. Weiter danken wir der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und dem Personalamt des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, die uns vielfältige Rechtsfragen stets sehr rasch beantwortet haben. Schliesslich danken wir für Stellungnahmen zu besondern Organisationsproblemen den Herren Dr. Chevallier, Sekretär der Geschäftsprüfungskommission, und Dr. Cattaneo, Chef des Dokumentationsdienstes.

Unsere Kommission hat die Initiative samt dem Bericht einstimmig gutgeheissen. In der durch die bundesrätliche Stellungnahme ausgelösten nochmaligen Diskussion hat sich dann eine einzige Divergenz ergeben, über die bei der Detailberatung zu reden sein wird. Wir empfehlen Ihnen Eintreten auf unsere Vorschläge. Wir sind überzeugt, dass ihre Verwirklichung dazu beitragen wird, die Parlamentarier und das Parlament stärker zu machen für ihre hohe Aufgabe.

M. Felber, rapporteur: Le 12 novembre 1969, le Conseil fédéral publiait son rapport relatif à la motion des conseils législatifs concernant la réorganisation de la Chancellerie fédérale et le renforcement du Secrétariat de l'Assemblée fédérale, motion déposée et développée par M. Conzett au nom des présidents des groupes politiques.

Le gouvernement énumérait une série de solutions que notre commission fut chargée d'étudier. Elle se trouva immédiatement placée devant l'alternative suivante: Prendre acte du rapport du Conseil fédéral et, en ajoutant quelques remarques de détail, charger le gouvernement de préparer des propositions dans le sens d'un renforcement des services parlementaires dans le cadre de l'administration fédérale ou, après avoir dressé l'inventaire des problèmes à résoudre, élaborer des solutions concrètes.

C'est le second terme qui fut choisi afin de permettre plus rapidement au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause. La commission avait ainsi décidé de faire usage du droit d'initiative des parlementaires.

Une question fondamentale se posait alors, à laquelle il était indispensable de répondre avant d'entreprendre une étude détaillée: voulons-nous créer des services parlementaires autonomes, en d'autres termes, estimons-nous nécessaire de séparer les services administratifs du Parlement, y compris le Secrétariat de l'Assemblée fédérale, de la Chancellerie fédérale? Une réponse affirmative impliquait alors une modification de la Constitution fédérale, en particulier de l'article 105 de celle-ci. L'article 105 prévoit en effet la subordination du Secrétariat de l'Assemblée fédérale et des services du Parlement à la Chancellerie fédérale.

Le Conseil fédéral, dans son message du 12 novembre 1969, déclarait qu'il considérait «toujours comme approprié l'article 105 cst., du moins dans ses grandes lignes» et qu'une revision de cette disposition constitutionnelle ne s'imposait pas. Il affirmait cependant ne pas vouloir s'opposer par principe à un réexamen de cette question, estimant pourtant qu'il serait inconcevable de soumettre à une votation populaire uniquement la revision de l'article 105 de la constitution.

La commission du Conseil national a tenu compte du fait que le Parlement, à plusieurs reprises, manifesta sa volonté de voir créer une administration parlementaire indépendante de l'exécutif. La loi fédérale du 28 juin 1919 concernant l'organisation de la Chancellerie fédérale mentionnait pour la première fois le secrétariat de l'Assemblée fédérale comme service particulier et annonçait un règlement spécial le concernant. Ce règlement n'a jamais vu le jour. Dans son message du 25 avril 1960 à propos de la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils, le Conseil fédéral souligne que l'Assemblée fédérale disposera de son propre appareil administratif et qu'elle ne dépendra ainsi à cet égard ni du Conseil fédéral, ni de son administration. Le secrétaire de l'As-

semblée recevra ses instructions des présidents des Chambres. Mais, la subordination à la Chancellerie demeurait fixée et le Conseil fédéral proposa de repousser les propositions qui, lors de la discussion devant le Parlement, tendaient à faire nommer le secrétaire général de l'Assemblée directement par cette dernière et cela précisément à cause de l'article 105 de la constitution.

En 1965, à la suite de l'affaire des «Mirage», la commission de gestion du Conseil national déclarait que la position de l'Assemblée fédérale serait renforcée si on lui attribuait «une administration et des collaborateurs subordonnés à elle seule».

Ces divers rappels, de même que les exemples des parlements étrangers et le fait que le renforcement des services administratifs ne sera efficace que dans la mesure où ceux-ci seront autonomes de manière à échapper à certains risques de conflit toujours possibles pour ceux qui exercent une activité simultanément pour le Parlement et pour l'exécutif, ont conduit notre commission à décider, à l'unanimité, qu'il devenait nécessaire de modifier l'article 105 de la constitution et de créer une base constitutionnelle pour la création de services autonomes du Parlement.

Nous tenons à souligner, ce faisant, que le gouvernement ne tirera jamais sa force de la débilité du Parlement. Notre parlement de milice doit donc être à même de renforcer son pouvoir de contrôle et bénéficier, pour remplir cette tâche, de services particuliers.

Répondant au vœu exprimé par le Conseil fédéral dans les considérations finales de son avis au sujet de notre initiative, du 4 novembre 1970, la commission du Conseil national précise qu'il ne s'agit nullement de créer par ses propositions un antagonisme entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Elle reconnaît donc comme indispensables les contacts étroits qui doivent exister entre le Secrétariat général de l'Assemblée fédérale, qui est hiérarchiquement à la tête des services administratifs du Parlement et la Chancellerie fédérale ou plus spécialement encore, le chancelier de la Confédération.

Notre commission a sans autre admis l'impossibilité pratique de soumettre seule en votation populaire la revision constitutionnelle proposée. Aussi demande-t-elle au Conseil fédéral de présenter ces modifications en liaison avec d'autres, au cours de l'année 1971. Cette appréciation de la situation politique n'enlève rien au fait que la commission considère la revision qu'elle propose comme importante pour des raisons de principe et pour d'autres touchant les intérêts du Parlement.

En dernier ressort, dans son avis du 4 novembre 1970, le Conseil fédéral se rallie à nos propositions. La question fondamentale étant tranchée, la commission chargea une sous-commission d'élaborer les propositions aboutissant à la création des services administratifs autonomes du Parlement.

La sous-commission qui siégea toujours en présence du chancelier de la Confédération et du secrétaire général de l'Assemblée précisa rapidement les modifications de la constitution nécessaires pour créer une base constitutionnelle permettant la mise sur pied de services administratifs du Parlement.

Outre la modification de l'article 105, il était indispensable d'introduire dans le chapitre II Autorités fédérales, sous lettre C. «Attributions de l'Assemblée fédérale», un nouvel article 94*bis* qui permît l'institution de services auxiliaires propres au Parlement.

Les services du Parlement sont actuellement subordonnés à la Chancellerie fédérale et, en dernier lieu, au Conseil fédéral. Ils devraient désormais être subordonnés aux deux conseils législatifs, qui délégueraient leurs pouvoirs à un organe que nous proposons d'appeler commission administrative. Celle-ci aura pour tâche essentielle la nomination des fonctionnaires de l'Assemblée fédérale et la surveillance des services auxiliaires, de manière à assurer la coordination de leurs activités afin de faciliter le travail des conseils et d'en augmenter l'efficacité.

Notre commission retenant l'avis du professeur Eichenberger, qui relève les raisons pratiques et politiques plaidant en faveur de cette proposition, estime que l'article 94*bis* nouveau de la constitution fournit une base suffisante pour cette délégation de pouvoir.

En ce qui concerne la composition de la commission administrative, la commission a posé comme principe que les deux Chambres devaient nécessairement y être représentées et que les groupes politiques de l'Assemblée devaient y siéger proportionnellement à leur importance.

Les experts consultés partagent sur ce point notre avis. Nous proposons alors que la commission soit formée de la même manière que la commission des grâces des deux conseils, plus les présidents et vice-présidents des Chambres, ce qui donne onze représentants du Conseil national et six du Conseil des Etats.

Sur ce point, nous nous écartons de l'avis du professeur Eichenberger qui souligne la nécessité de créer une commission paritaire. Nous estimons d'abord que les services du Parlement sont davantage mis à contribution par les deux cents députés du Conseil national que par les quarante-quatre députés du Conseil des Etats, ensuite que la représentation proportionnelle des groupes politiques serait très difficile dans le cas d'une représentation paritaire des deux conseils et enfin — raison qui nous paraît la plus importante — que les élections incombant au Parlement sont le fait de l'Assemblée fédérale et non pas de chaque conseil séparément; cela fait indiscutablement ressortir le poids du plus grand nombre de membres du Conseil national. En fait, nous proposons de déléguer à la commission administrative le pouvoir de procéder à certaines nominations qui devraient être du ressort de l'Assemblée fédérale plénière. Par conséquent, il nous paraît logique de ne pas prévoir alors une représentation paritaire des conseils.

Ces propositions figurent dans le nouvel article 40 de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, que nous devons modifier. Nous avons suivi en fait un avis du professeur Eichenberger qui estime préférable de modifier le droit applicable au niveau de la loi par l'insertion d'une clause générale dans la «loi sur les rapports entre les conseils» plutôt que de modifier toute une série de lois et plusieurs articles du statut des fonctionnaires.

Il fallut ensuite aborder le côté pratique et élaborer la structure des services administratifs du Parlement. Le but à atteindre étant défini, augmenter l'efficacité du travail parlementaire, il s'agissait encore de répondre à un certain nombre de questions. La première était celle de la subordination des services à un responsable principal, chef de l'administration du Parlement, chargé d'une part de l'organisation générale du travail des divers services et de la nomination du personnel subalterne et, d'autre part, de la liaison avec la Chancellerie fédérale, partant

le gouvernement et l'administration fédérale, de même que des relations avec la presse. Poser le problème dans ces termes nous amenait quasi infailliblement à confier ce rôle au secrétaire générale de l'Assemblée fédérale qui, dans l'organisation actuelle déjà, est le plus haut fonctionnaire du Parlement.

Se référant aux expériences des commissions des finances et à celles des commissions de gestion, qui disposent chacune d'un secrétariat, la commission aboutit rapidement à la conclusion que d'autres secrétariats de commissions devraient être créés pour assister les principales commissions permanentes ainsi que les commissions *ad hoc* qui traitent des objets importants se rapprochant de la sphère d'intérêt de l'une ou l'autre des commissions permanentes.

Il apparut immédiatement qu'un des problèmes le plus souvent soulevés par les parlementaires était celui de la rédaction des procès-verbaux. La commission admit que ceux-ci devraient être tenus par du personnel appartenant aux services du Parlement afin d'éviter toute «collision» avec l'administration fédérale et permettre aux membres des diverses commissions d'être le plus rapidement possible en possession des procès-verbaux des séances auxquelles ils participent. Cela entraînerait également une plus grande précision, les parlementaires ayant l'occasion de contrôler le résumé de leurs interventions. Cette mesure n'est pas du tout une condamnation du travail accompli jusqu'ici par les rédacteurs appartenant à l'administration fédérale; elle a été proposée parce que le travail habituel dans les départements des collaborateurs chargés jusqu'à présent des procès-verbaux ne leur permettait pas d'œuvrer plus rapidement. Il va de soi que les représentants du gouvernement et leurs collaborateurs qui participent aux séances des commissions parlementaires pourront également prendre connaissance des procès-verbaux et corriger ou compléter le résumé de leurs interventions s'ils l'estiment nécessaire. Tel est d'ailleurs le vœu exprimé par le Conseil fédéral.

Afin d'éviter de nous heurter trop rapidement à des difficultés concernant l'engagement de personnel, il a été admis que la rédaction des procès-verbaux ne devait pas nécessairement être confiée à des gradués de l'université, mais que des spécialistes de la rédaction pouvaient remplir cette fonction et cela d'autant plus que les secrétaires des commissions étaient responsables des procès-verbaux et devaient par conséquent les vérifier avant de les soumettre aux députés. C'est ainsi que nous avons proposé de retenir le personnel occupé partiellement par l'administration fédérale, au moment des sessions des Chambres, c'est-à-dire les sténographes. Ils seraient rassemblés dans un service des procès-verbaux subordonné immédiatement au secrétaire général de l'Assemblée, qui en disposerait selon les besoins des commissions.

Plusieurs solutions furent ensuite envisagées pour la création de secrétaires de commissions. La sous-commission entendit en particulier M. Hongler, directeur de la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (ZOB) ainsi que MM. Chevallier et Cattaneo, respectivement secrétaire des commissions de gestion et chef du service de documentation.

Divers organigrammes tenant compte des suggestions émises furent examinés et discutés.

Il semblait d'abord que nous pourrions envisager de confier au service de documentation de l'Assemblée fédérale une série de secrétariats de commissions permanentes. Cette solution n'était pas sans présenter un certain nombre d'avantages, dont celui de la coordination du travail dans un même service. Il apparut pourtant rapidement que le danger résidait dans le fait d'une plus grande difficulté d'organisation au niveau de l'ensemble des services parlementaires dépendant du secrétaire général, celui-ci ne disposant pas directement de tous les instruments. M. Hongler estimait aussi que le service de documentation devait être fort et ne pouvait pas supporter la charge des travaux relatifs aux délibérations des commissions. Les tâches administratives sont en effet très importantes. D'autre part, il est indispensable que les commissaires, les présidents de commission en particulier, demeurent maîtres de la documentation qui leur est remise. Celle-ci pourra toujours être fournie par le service de documentation; elle ne constitue qu'une partie pourtant du travail des secrétariats de commissions. Enfin, il faut que le service de documentation puisse demeurer au service de chaque parlementaire individuellement. La sous-commission, puis la commission plénière adoptèrent également ce point de vue.

Pouvions-nous alors prévoir la création de secrétariats indépendants sur le modèle du secrétariat des commissions de gestion? Cela serait possible dans le cadre d'une situation idéale et en admettant que toutes les commissions permanentes offrent le même volume de travail. Cela n'étant pas le cas, il aurait fallu procéder à des groupements de secrétariats, opération toujours un peu délicate, les critères de choix étant subjectifs.

Il fallait surtout obtenir la plus grande souplesse possible de ce nouvel appareil administratif et tenir compte aussi des contingences matérielles. Il est en effet pratiquement impossible d'engager rapidement du personnel qualifié pour des postes de secrétaires des commissions permanentes. En règle générale, il faut admettre que nous progresserons pas à pas et que l'organisation proposée se concrétisera au fur et à mesure des possibilités et des besoins.

Ainsi la commission aboutit à proposer la création d'un service des commissions destiné à assurer le secrétariat des commissions permanentes qui ne sont pas déjà dotées d'un tel instrument et, dans la mesure du possible, le secrétariat des commissions non permanentes.

Ce service des commissions serait immédiatement subordonné au secrétaire général et fonctionnerait de manière que ce soit, si possible, toujours la même personne qui assure le secrétariat d'une même commission.

Le secrétariat des commissions de gestion exerce son activité conformément à l'arrêté fédéral du 14 juin 1967, le service de documentation conformément à l'arrêté fédéral du 27 juin 1967. Ces deux services ne sont donc pas touchés par les modifications que nous proposons.

Les relations entre les divers services du Parlement doivent atteindre le niveau d'une collaboration permanente.

Cela dit, peut-être un peu lentement malgré notre volonté de résumer les longues délibérations de votre commission, nous vous engageons à entrer en matière et à voter les diverses propositions qui vous sont faites afin de renforcer l'efficacité de notre travail parlementaire.

Le Conseil fédéral, renseigné au fur et à mesure de l'avance de nos travaux par M. Huber, chancelier de la Confédération, a pu, par la voix de M. Tschudi, président de la Confédération, en 1970, se déclarer lui aussi d'accord avec nos propositions. Nous reviendrons le cas échéant dans la discussion de détail sur une ou deux

propositions particulières ou modifications du projet initial.

Pour terminer, nous tenons à remercier très spécialement M. le chancelier de la Confédération et M. le secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la collaboration active qu'ils ont apporté à nos travaux parfois ardus et souvent techniques.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Weber Max: Es tut mir leid: ich kann nicht einiggehen mit der Kommission, obwohl sie zusammengesetzt ist aus den prominentesten Mitgliedern unseres Rates, auch nicht einiggehen mit dem von mir sehr geschätzten Professor Eichenberger. Ich entschuldige mich auch dafür, nicht früher «eingesprungen» zu sein. Ich lege eben alle Formsachen auf die Seite, sie interessieren mich nicht, wenn dabei nichts Reales herausschaut. Ich habe mich erst damit beschäftigt, als ich das Geschäft auf unserer Traktandenliste der Session sah. Da musste ich doch nachsehen, was da vorgeschlagen werde.

Ich kann mich also mit diesen Vorschlägen nicht befreunden; allerdings will ich die Sache nicht dramatisieren, denn das ist sie nicht wert. Ich halte diese Neuerung nicht für notwendig; ich finde keine Begründung dafür (auch nicht in meiner parlamentarischen Erfahrung seit etwa drei Jahrzehnten), dass das heutige System nicht befriedige.

Was ich befürchte, sind Komplikationen; einmal für die Verwaltung, für den Bundesrat, aber vor allem für die Parlamentsmitglieder selber. Das wird zu Doppelspurigkeiten und zu Kompetenzkonflikten führen. Der Bundesrat tönt das ja in seiner Stellungnahme an. Natürlich konnte er nicht dagegen auftreten, sonst hätte man gesagt: Da sieht man, dass der Bundesrat kein unabhängiges Parlament will. Er musste dem also stillschweigend mehr oder weniger zustimmen.

Das bringt auch eine Vermehrung der Bürokratie. Man schafft neue Sekretäre; die brauchen natürlich Untersekretäre. Dabei muss man die Sprachen und die politischen Richtungen berücksichtigen. Das ergibt noch mehr Personal, das — wenigstens zeitweise — nicht voll beschäftigt ist. Der Herr Kommissionspräsident hat zu Recht das Stichwort gegeben: Parkinson. Herr Parkinson hätte seine helle Freude an diesem Vorschlag; er könnte dann ein Büchlein schreiben über den Parkinsonismus in der helvetischen Konföderation.

Ich wende mich nicht gegen eine Verbesserung der Parlamentsdienste, soweit sie möglich ist und den Parlamentariern wirklich Hilfe bringt. Was aber soll die neue Kommission? Brauchen wir diese Verwaltungskommission, nur um die Sekretäre und den Generalsekretär zu wählen? — Natürlich können bei der Bestellung dieser Kommission Sitze verteilt werden; es gibt ja Leute, die das schätzen. Es wird sich dann ein Streit ergeben über diese Zusammensetzung, auch ein Streit zwischen National- und Ständerat. Sie werden sehen, dass der Ständerat nicht ohne weiteres mit diesem Vorschlag einverstanden sein wird.

Dann wollen Sie eine selbständige Protokollführung durch einen besonderen Protokollierungsdienst sowie für alle Kommissionen parlamentseigene Sekretäre und Protokollführer. Nun, Sie werden diese Protokollführer vielleicht finden; aber der Bundesrat wendet mit Recht ein: es werden Leute sein, die in vielen Fällen nicht sachkundig sind. Sie werden dann Protokolle erhalten, die sich vielleicht quantitativ ausdehnen gegenüber den bisherigen. (Sie können dann noch einen weiteren Schrank aufstellen zu Hause, für Papier, das nicht mehr gelesen wird.) Die Qualität der Protokolle wird aber sicher verschlechtert werden; und dafür wollen Sie eine Revision der Bundesverfassung vornehmen! — Wie wollen Sie das dem Volk begreiflich machen? Ich kann mir nicht vorstellen, wie Sie vor eine Volksversammlung treten und sagen: wir brauchen eine Verwaltungskommission, wir müssen dies und jenes machen, und wir brauchen eigene Protokollführer. — Entschuldigen Sie, meine Herren, ich beneide die Kollegen, die Zeit haben, sich damit zu befassen.

Ich habe nach dem Zweck gesucht. Auf Seite 3 erwähnt die Kommission, es sei mit der Stellung des Parlamentes als Kontrollinstanz der Exekutive schwer vereinbar, wenn die Exekutive die Hilfsorgane des Parlamentes kontrolliere. Haben Sie etwas von dieser Kontrolle gemerkt? Hat das zu irgendwelchen Unzukömmlichkeiten oder Missständen geführt? Sie werden hier nicht angeführt; ich kenne sie nicht. Oder fühlen Sie sich als Mitglieder des Parlamentes vom Bundesrat abhängig? Fühlt sich der Herr Generalsekretär abhängig? Ich glaube das nicht. Er würde es sich auch nicht bieten lassen, wenn man ihn von seiten der Regierung irgendwie beeinflussen wollte.

Sie wollen das Parlament stärken, nicht wahr? Der Herr Kommissionspräsident sprach davon, dass die Leistungsfähigkeit des Parlamentes gestärkt werden solle. Da bin ich einverstanden; das wäre manchmal notwendig, aber nicht auf diese Weise. Das können Sie nicht durch eine Verfassungsänderung herbeiführen, nicht durch eine Verwaltungskommission oder durch mehr Reglemente. Vielmehr kommt es auf «die Grütze», auf die Ideen und den Geist an, die das Parlament entwickelt. Damit können Sie beweisen, was Sie gegenüber Regierung und Verwaltung fertigbringen. Regierung und Verwaltung haben immer einen gewissen Vorsprung; das ist richtig und notwendig, denn sonst könnte es manchmal etwas chaotisch herauskommen; bedenken wir nur, wie die Meinungen im Parlament auseinandergehen.

Ich wende mich also nicht gegen reale Verbesserungen der Parlamentsarbeit. Eine ganz kleine Reform habe ich übrigens selbst vorgeschlagen, unterstützt — damals — von den Fraktionschefs. Ich habe beantragt, der Bundesrat solle im Nationalrat nicht das letzte Wort haben, genau wie er es auch im Ständerat nicht hat. Hier aber wurde das seinerzeit eingeführt. Diese Aenderung wäre begründet, denn es geht darum, ob das Parlament — das ist hier ja unser Saal — gegenüber der Regierung noch etwas sagen kann, auch wenn der Bundesrat eine andere Meinung vertritt. Doch Sie wissen, wie das gegangen ist: die Anregung ist nun mindestens zwei Jahre alt; sie wurde nicht verwirklicht. Dafür schlägt man jetzt eine Verfassungsänderung vor, die keine Verbesserung bringt.

Meine Herren, der Nationalrat hat wichtigere Geschäfte zu behandeln als blosse Formfragen. Der Präsident hat Ihnen heute mit Recht einige für die Zukunft entscheidende Probleme vor Augen geführt. Beweisen Sie bei diesen Sachgeschäften, dass Sie eine beförderliche Parlamentsarbeit leisten können; zeigen Sie bei den Sachgeschäften, was das Parlament wert ist.

Tschäppät: Ich habe den Auftrag, im Namen der sozialdemokratischen Fraktion die Zustimmung zu diesem Geschäft bekanntzugeben. Das Bedürfnis nach einer

eigenen Parlamentsverwaltung ergibt sich einerseits aus der Komplexität der Probleme und der grossen Zahl der Geschäfte, und andererseits aus der zunehmenden zeitlichen Belastung, die sich aus der beruflichen Tätigkeit der Parlamentarier ergibt. Die vorgesehenen neuen Parlamentsdienste stellen einen wichtigen, wenn auch minimalen Ausbau dar, wobei man sich bewusst sein muss, dass eine optimale Lösung die Gefahr einer neuen Bundesverwaltung in sich schliessen würde und zu Kompetenzkonflikten sowie Doppelspurigkeit führen könnte. Hier muss ich meinem Freund Max Weber sagen: Bei der vorgeschlagenen Lösung kommt es wirklich nicht zu Kompetenzkonflikten.

Unsere Fraktion hat nicht ohne Bedenken der Zusammensetzung der Verwaltungskommission zugestimmt, da verhältnismässig ein zahlenmässiges Uebergewicht des Ständerates entsteht und in der fraktionellen Zusammensetzung eine Verschiebung eintritt, die das eigentliche politische Kräfteverhältnis verändert. Zwar sind die beiden Räte in der Gesetzgebung und in der Verwaltungskontrolle rechtlich absolut gleichgestellt, doch müssen wir von der Zusammensetzung der Bundesversammlung ausgehen. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein zahlenmässiges Uebergewicht des Nationalrates, das auch in dieser gemeinsamen Kommission zum Ausdruck kommen muss. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Ständerat nicht nur nicht benachteiligt, sondern bevorzugt. Mit Rücksicht auf die nicht besonders grosse politische Bedeutung dieser parlamentarischen Verwaltungskommission stimmt unsere Fraktion diesem Kompromiss grundsätzlich zu. Nun hat unser Ratskollege Max Weber von der Qualität der Protokollführer gesprochen, wenn sie ausserhalb der Bundesverwaltung gewählt werden. Meine Herren, darf ich Ihnen aus einer langjährigen Erfahrung als Bundesbeamter und als gelegentlicher Protokollführer sagen, dass die Behauptung stimmt, dass die Protokolle nicht immer genau das wiedergeben, was in den Sitzungen gesprochen wurde; gelegentlich werden nachträglich doch noch Voten korrigiert. Ich möchte das nicht verallgemeinern, aber jeder, der schon Protokoll führte, weiss, dass es immer Wünsche in dieser Richtung gab.

Ich möchte zum Nichteintretensantrag sagen: Es ist richtig, dass hier mehr Hilfsdienste, eine Vermehrung der Sekretäre vorgeschlagen werden, aber unser Parlament braucht mehr Hilfsdienste. Zu entscheiden ist höchstens, ob diese der Exekutive unterstehen oder dem Parlament. Um diese Frage geht es heute. Hier ist der Vorschlag, dass sie dem Parlament unterstehen sollen. Nun, man möchte ganz allgemein sagen: Diese Verstärkung der Parlamentsdienste ist eine Notwendigkeit, wobei wir uns aber bewusst bleiben müssen, dass dadurch das Problem der zeitlichen Belastung der Parlamentarier im wesentlichen bestehen bleibt. Die Schaffung eines Berufsparlamentes steht ja nicht zur Diskussion, dagegen wird früher oder später über die Kompetenzordnung gesprochen werden müssen, wobei es darum geht, dass das Parlament zu wichtigen Fragen frühzeitiger Stellung nehmen kann und das Bestimmungsrecht über mehr technische und organisatorische Fragen dem Bundesrat überlässt. Eine zunehmende zeitliche Belastung der Parlamentarier würde im Effekt zu einer Erschwerung der parlamentarischen Arbeit führen. Doch darüber können wir uns in einem spätern Zeitpunkt unterhalten. Unseres Erachtens sind die vorgeschlagenen Massnahmen zweckmässig und notwendig, und deshalb stimmt die sozialdemokratische Fraktion für Eintreten.

Masoni: Le istituzioni parlamentari, esposte alle tempeste di un'epoca velleitaria, tanto esigente quanto impaziente e insofferente di attendere, aperta e pacifista a parole quanto intollerante e violenta nei fatti, fanno pensare all'immagine del diritto con cui Hans Huber chiudeva il suo commiato ai giovani dell'Università di Berna: «Stellenweise gleicht das Recht in unserer Zeit dem fruchtbaren Land an der Küste, das tiefer liegt als das Meer. In finsterer Nacht, wenn die Brandung im Sturm die Deiche zu brechen droht, eilen die Männer hinaus und suchen die Dämme zu halten. Einige von euch werden es diesen Männern gleichtun.»

Dolce paese, oggi, quello delle istituzioni parlamentari, ma che appena un'esile diga separa dal mare vorace: ed è fondato il timore che le dure esigenze della attività politica riducano il numero di coloro che sono pronti ad esporsi alle intemperie inclementi. Il mestiere di deputato diviene sempre più difficile da esercitare a lato di altre professioni: fino a quando potremo soddisfarci all'esigenza radicale — che già nel 1954 il prof. Eichenberger sottolineava — di un parlamento interamente formato di politici di professione?

L'enorme sviluppo dell'amministrazione ha spostato a favore dell'esecutivo il rapporto di forza con il parlamento, rendendo illusoria la preminenza politica del legislativo. L'opinione pubblica, sensibilizzata anche da vivaci mezzi d'informazione, attende provvedimenti a rinforzo del legislativo, onde permettergli più efficace controllo dell'amministrazione e tentare di rendergli influsso determinante sull'indirizzo di governo.

In questa direzione, ma assai cautamente, si muove l'iniziativa, che non risolve, come non poteva ora risolvere, i problemi di fondo: può ancora un parlamento non professionale padroneggiare la legislazione, l'indirizzo di governo, l'alta vigilanza sull'amministrazione? Basta ancora la ripartizione classica dei poteri ad assicurare efficacia alle istituzioni repubblicane e fiducia dei cittadini in esse, in uno stato che interviene attivamente nel processo sociale ormai in tutti i settori? O la smisurata dilatazione dei compiti, la novità di certe funzioni, l'estendersi dell'apparato, non richiedono nuove forme e ripartizioni dei poteri? Differenziazione tra potere politico e amministrativo: conciliazione delle attribuzioni pianificatorie, con elementi di legislazione e di esecuzione insieme, con il rispetto della democrazia e dei diritti acquisiti; nuovi poteri di controllo (Ombudsman, Corte dei Conti, Tribunale costituzionale). Rinuncia a formalità vessatorie in un'epoca in cui procedure e competenze si complicano inestricabilmente: vie per il riesame di decisioni che si rivelano poi sostanzialmente inique ed incomprensibili ad un'opinione pubblica non più paga di garanzie formali e istituzionali: fori permanenti per la consultazione aperta di delegazioni dei comuni, dei cantoni, partiti, mezzi d'informazione, economia.

Domande e problemi che rimangono evidentemente aperti per la nostra e per le future generazioni; materia che rifiuta sia l'improvvisazione, sia il perfezionamento eccessivo che frantuma e disperde le responsabilità.

La prudenza delle proposte è soprattutto confortata dal fatto che esse si muovono nel quadro di una serie di riforme, nel cui insieme devono venir giudicate. Istituzione del servizio di documentazione (con funzioni anche di servizio giuridico) e nel suo ambito (almeno nell'in-

tendimento iniziale che merita conferma) della biblioteca del parlamento: ampliamento del controllo parlamentare, con estensione e precisazione dei compiti e dei poteri delle commissioni gestione, finanze e d'inchiesta: rapporti e obbligo d'informazione: hearings: controllo delle finanze: segretariati permanenti della gestione: codificazione e sviluppo del diritto d'iniziativa parlamentare: precisazione della procedura di consultazione.

Riforme che conducono gradualmente verso l'obiettivo che, con proposte ancor più radicali, il prof. Eichenberger aveva posto nella sua relazione del 1954 alla società dei giuristi svizzeri:

«Es drängt sich der Gedanke auf, zu versuchen, neben einer wesentlichen Entlastung des Gesetzes und des Gesetzgebungsweges..., das Parlament wieder in den Mittelpunkt der Gesetzgebung zu rücken.»

Ed è interessante constatare come questa evoluzione, precipitata dall'affare dei Mirages, sia stata precedentemente preparata dagli studiosi. Va supprattutto sottolineata la parte avuta in questo sviluppo dalla società dei giuristi svizzeri che, già nel 1954, invitava il prof. Eichenberger a riferire le idee già esposte nella sua tesi del 1949 *Die oberste Gewalt im Bund* e, nel 1966, l'avvocato René Helg e il prof. Richard Bäumlin.

Né può venir dimenticata la pubblicazione del 1964 del nostro defunto collega prof. Imboden, *Helvetisches Malaise*.

La relazione Helg s'intitola con questa frase del rapporto della gestione sul controllo parlamentare: «Nous tenions avant tout à obtenir le plus tôt possible des résultats concrets et à empêcher qu'on ne se perde dans des discussions théoriques.»

Questa è stata anche la divisa della commissione che, con il notevole rapporto del presidente Gut, ci sottopone una soluzione concreta al compito additato nel citato rapporto della gestione e nella mozione del collega Conzett.

Il compito consisteva nel rispondere alla domanda se, per rafforzare il parlamento, occorra ampliarne i servizi ausiliari, emancipandoli dalla amministrazione e dall'esecutivo. Merito della commissione è di non essersi fermata alla risposta affermativa, ma di avere persuaso il Consiglio federale, dapprima esitante, e di avere preparato proposte immediate di soluzioni concrete, che rispondono agli ulteriori quesiti: se occorra modificare la costituzione federale; quale la misura dei nuovi servizi, quale il loro inserimento in quelli esistenti; a chi tocchi nominare, dirigere, sorvegliare i funzionari di questi servizi.

L'iniziativa risponde affermativamente alla prima domanda e propone una piccola ma non meno importante riforma costituzionale: soluzione chiara e semplice, che evita artificiose interpretazioni dell'articolo 105 CF.

Per la misura dei servizi, l'iniziativa non segue l'esempio di altri parlamenti, che pretendono addirittura segretari personali, e procede con molta misura, fedele allo spirito della raccomandazione con cui la gestione degli Stati chiudeva il suo rapporto sul controllo parlamentare: «Nous mettons notre confiance dans un usage raisonnable et modéré des nouveaux instruments. Si cette confiance se révèle justifiée, nos institutions publiques pourront, grâce à la revision, se développer d'une manière heureuse et conforme aux exigences de l'époque.»

E' una cauta apertura alle nuove esigenze, all'insegna della proverbiale prudenza elvetica: e tuttavia è un passo importante poichè rimuovendo le primitive esitazioni del governo, codifica il principio di servizi del parlamento indipendenti dal governo e dall'amministrazione, che potranno con il tempo venir sviluppati secondo i bisogni.

E', insieme, un atto di fiducia nelle istituzioni attuali e nella loro possibilità, con le adeguate riforme, di reggere l'urto dei tempi nuovi. Essa ci permetterà di guardare più serenamente ai nostri compiti e con maggior respiro ai già accennati problemi di fondo.

Si è vivamente discusso, in commissione, se attribuire i segretariati delle commissioni al servizio di documentazione, per renderli più scientifici e meno suscettibili di influssi partitici, tendenza in atto altrove e ora anche in Germania, o se invece, come la maggioranza ha deciso, creare un servizio a sè stante, cui attribuire i principali segretariati. La scelta essendo avvenuta per considerazioni teoriche, senza precedente prova, si è voluta mettere in atto limitatamente anche l'altra soluzione, prevedendo di poter affidare al servizio di documentazione segretariati di commissioni *ad hoc* e permanenti. L'esperienza futura dirà quindi quale dei due sistemi sia in pratica il migliore. In principio, si è voluto marcare il carattere prevalentemente politico-scientifico del servizio di documentazione, soprattutto impostato sulla raccolta di libri e materiale, indagine, documentazione, informazione e consulenza anche giuridica di deputati e commissioni.

L'iniziativa affida nomina e sorveglianza dei servizi ausiliari ad una commissione amministrativa permanente, della quale i due consigli designano, separatamente, un diverso numero di membri: la minoranza, che era per la parità, si è adagiata a questa proposta solo perchè, in caso di elezione ad opera dell'assemblea federale, i deputati al Nazionale avrebbero, per la forza del numero, maggior peso. La commissione amministrativa elegge, dirige e dà istruzioni, vigila, prepara il preventivo da inserire in quello della Confederazione, con tutte le competenze e funzioni che, per l'amministrazione, ha il Consiglio federale.

Poichè essa esercita le funzioni che ha, per l'amministrazione, il Consiglio federale, la minoranza, di cui mi farò portavoce nella discussione, vorrebbe salvaguardare, accanto al controllo delle commissioni finanze, che l'iniziativa mantiene, anche quello delle commissioni di gestione, che l'iniziativa lascia cadere per considerazioni opinabili. Divergenza tuttavia di portata ridotta, che non tocca la sostanza e la validità delle proposte.

Il ricorso al Tribunale federale dei funzionari dei servizi parlamentari viene, per evidenti ragioni, limitato alle questioni patrimoniali. Se l'iniziativa sarà accolta e la modifica costituzionale accettata dal popolo, il parlamento sarà dotato di più adeguata ed autonoma organizzazione ausiliaria: senza cullarci nell'illusione che queste opportune misure risolvano i già accennati problemi di fondo, potremo tuttavia sperare di aver contribuito a migliorare la situazione attuale ed a facilitare ulteriori riforme.

Ma questa separazione dei nostri servizi dall'amministrazione, è bene sottolinearlo, non è diretta contro l'esecutivo, ma per fondare su basi di maggior chiarezza i rapporti di collaborazione e cooperazione che si richiedono tra i poteri, per la ricerca dell'interesse generale che non sempre coincide con quello dello Stato inteso come entità a se stante.

«Dans le système constitutionnel suisse — scrive Helg — il ne saurait y avoir rivalité entre le gouvernement

et le Parlement, l'autorité et le prestige du premier rejaillissant sur le second dont il dépend par l'élection. Le contrôle parlementaire doit avoir pour effet de renforcer la position du gouvernement, par le respect de son autonomie et l'allégement de sa tâche mais aussi, au besoin, par la mise en jeu plus ferme de la responsabilité politique.»

Al collega Max Weber vorrei dire soltanto che la soluzione proposta con l'iniziativa si muove nel quadro di una lenta evoluzione, intesa a rafforzare i mezzi a disposizione del legislativo e la sua posizione nei confronti dell'esecutivo: la non entrata in materia, da lui proposta, significherebbe un arresto di questo corente sviluppo.

In questo senso la frazione liberale radicale dà la sua adesione all'iniziativa, ringraziando vivamente il presidente della commissione, Gut, ed i suoi collaboratori.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 26. Januar 1971
Séance du 26 janvier 1971, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Weber*-Altdorf

10707. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400

Statut et organisation des services administratifs du Parlement. Initiative de la commission pour l'objet nº 10400

Siehe Seite 2 hiervor – Voir page 2 ci-devant
Fortsetzung – Suite

M. **Franzoni:** Dans une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des parlements, il est dit: «L'institution parlementaire n'est pas seulement un vocable utile à la présentation des thèses doctrinales de droit constitutionnel. C'est aussi une réalité concrète. Pour assurer l'efficacité de son travail, le Parlement se donne un chef, utilise une administration et exige une organisation autonome.» C'est également l'opinion du groupe démocrate-chrétien, qui vous invite à adopter les textes présentés par la commission et à repousser la proposition de non-entrée en matière de notre collègue M. Weber.

Hier, M. Masoni a donné des conseils à M. Weber. Je me garderai bien d'en faire de même à l'égard d'un si éminent collègue. Cela ne m'empêche pas de dire que, dans l'argumentation du professeur Weber, je reconnais plutôt l'âme de l'ancien magistrat de l'exécutif que celle du parlementaire.

Quand M. Weber dit que l'organisation des services administratifs du Parlement est une question de moindre importance, une espèce d'exercice de gymnastique du législatif, il oublie peut-être qu'en 1965 déjà, la commission de gestion réclamait, à l'unanimité, et avec véhémence, l'extension des services parlementaires et l'application à ceux-ci du principe de la séparation des pouvoirs.

Dès l'affaire des «Mirage», notre groupe n'a cessé de réclamer qu'on mette à la disposition du Parlement une administration autonome *de jure* et *de facto*, qui soit en mesure d'accomplir un travail utile et rationnel. Le groupe démocrate-chrétien est de l'avis que l'article 105 de la constitution, qui charge la Chancellerie fédérale d'assumer aussi le Secrétariat de l'Assemblée, est un compromis peu heureux sur la séparation des pouvoirs.

Le principe de la séparation des pouvoirs, qui garantit l'indépendance de l'Assemblée fédérale à l'égard de l'exécutif et la place prééminente que le Parlement occupe au sein des institutions, demande que l'administration parlementaire soit placée sous la seule autorité du Parlement.

Nous sommes convaincus que, comme par le passé, le compromis sur la séparation des pouvoirs n'a pas empêché une autonomie *de facto* des services parlementaires. La stricte séparation des pouvoirs prévue par la commission n'empêchera pas le Secrétariat de l'Assemblée de collaborer avec la Chancellerie fédérale dans tous les domaines où cela sera utile.

Nous croyons aussi que, pour des raisons pratiques et politiques, il est indiqué de confier le droit d'élire les fonctionnaires supérieurs et de surveiller les services du Parlement à une commission spéciale composée de représentants des deux conseils. Bien qu'à juste titre, on puisse estimer que cette commission doit être composée d'un nombre égal des représentants des deux chambres puisque les tâches législatives sont les mêmes, la proposition faite par la commission nous paraît néanmoins équitable. Notre groupe donne aussi son appui le plus complet à l'extension des services parlementaires. Les bonnes expériences faites à la commission des finances, à la commission de gestion et au service de documentation — rappelons qu'en deux ans, ce dernier a traité presque 2000 requêtes présentées par nos collègues — nous permettent de croire que la création d'un nouveau service sera de grande utilité à un Parlement qui est appelé à traiter des sujets toujours plus nombreux et toujours plus difficiles. En particulier, il est inconcevable que les commissions permanentes les plus importantes puissent vraiment accomplir leur travail sans un secrétariat semblable. Il est clair que l'administration du Parlement ne doit pas être conçue comme un service opposé à l'administration fédérale mais tout simplement comme un meilleur instrument à la disposition du Parlement, un instrument qui puisse permettre de travailler en dehors de toute intervention étrangère et dans un esprit d'absolue neutralité.

En approuvant les propositions faites par la commission, nous n'exprimons pas tellement un souci exagéré de la séparation des pouvoirs, mais plutôt la volonté de donner au Parlement des moyens qui rendent son travail toujours plus efficace. Nous sommes enfin de l'opinion que la réorganisation des services administratifs n'est qu'un premier pas sur la voie d'une conception moderne du travail du Parlement. Le deuxième pas devra être celui de la réorganisation de notre propre travail de parlementaires au cours de nos séances. Je termine en remerciant vivement le président et la commission pour le bon travail qu'ils ont accompli.

M. **Clottu:** Le groupe libéral, au nom duquel je m'exprime, peut se borner à quelques remarques concer-

nant les projets d'arrêté et de loi qui nous sont soumis en vue d'améliorer le statut et l'organisation des services administratifs du Parlement. Depuis plusieurs années, le sujet est débattu. Il s'agit aujourd'hui de mettre un point final aux nombreuses considérations émises, donc de prendre, une fois pour toutes, une décision.

Un fait est évident; quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir quant aux moyens à mettre en œuvre, les tâches confiées à notre Parlement vont en s'accroissant et surtout en se compliquant. La complexité des affaires, liée souvent à une interdépendance, nous paraît plus déterminante encore que leur nombre. C'est dire qu'à des tâches modifiées doit répondre un instrument de travail adapté à la situation nouvelle.

L'objectivité nous impose de reconnaître que, dans une certaine mesure, cette adaptation a déjà été faite depuis que l'affaire des «Mirage» a mis en relief certaines lacunes. Nous pensons notamment à l'aménagement du Secrétariat général de l'Assemblée fédérale, à la création du secrétariat de la commission de gestion et à l'institution du service de documentation. Cependant, l'œuvre nous paraît encore incomplète.

Nous ne nous arrêterons pas ici aux autres modalités d'adaptation proposées, telles que le service des commissions et le service des procès-verbaux. Ces organismes administratifs nouveaux paraissent à d'aucuns occasion de personnel superflu et de dépenses à éviter. Nous évoquons en cet instant les arguments développés hier par notre collègue M. Max Weber. Ce dernier a peut-être raison, mais il existe autant de probabilités qu'il ait tort. Tout dépendra de la façon dont l'intention louable de faciliter et d'améliorer le travail du Parlement et de ses commissions sera mise en pratique. Il va de soi que l'on pourrait, par absence de réalisme, créer des doubles emplois ou alourdir les formules appliquées jusqu'ici. Cependant, on pourra, par des dispositions adéquates de rationalisation, faire mieux qu'aujourd'hui.

Partant de l'idée que la commission administrative prévue par la législation proposée, de même que les commissions des finances des deux conseils sauront être conscientes de cet aspect technique et pécuniaire de la question, notre groupe ne veut retenir que le principe posé en l'espèce. Dans ce sens, il nous paraît que notre Parlement, chargé d'un mandat que les circonstances élargissent dans les faits et élargiront certainement encore davantage à l'avenir, peut légitimement prétendre à disposer de ses propres secrétariats et services auxiliaires, sans confusion ou interpénétration avec ceux du gouvernement.

Nous ne cacherons pas que l'exemple des réglementations en vigueur dans la grande majorité des pays étrangers nous importe assez peu. Nous raisonnons en pragmatiques sur le plan suisse. Cela nous suffit pour admettre, avec la commission *ad hoc* de notre conseil, qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le texte constitutionnel, sur la loi et sur l'arrêté qui nous sont présentés. Nous tenons, néanmoins, à assortir notre accord de trois observations qui vont au-delà des projets considérés pour eux-mêmes.

Tout d'abord, nous constaterons qu'il est bon que le Parlement entende s'affirmer, en face du gouvernement et du peuple, par des organismes qui lui soient propres. Mais nous ne devons nous faire aucune illusion. Ce ne sont pas des moyens administratifs qui créent la valeur et l'influence réelle des institutions. Cette valeur et cette influence sont, avant tout, le fait de la pensée et du travail personnel des individualités qui animent ces institutions. De cela nous devons demeurer fort conscients.

Par ailleurs, il nous paraîtrait erroné de vouloir, en distinguant leurs organismes, opposer *a priori* le Parlement au gouvernement. Si les opinions de l'un et de l'autre peuvent diverger lors de débats, tous deux ne restent pas moins liés par le devoir de rechercher, pour chaque problème soulevé, les solutions idoines pour le peuple et pour les cantons. Une opposition présupposée du Parlement et du gouvernement revêtirait un aspect artificiel. Notre groupe, qui n'est pas représenté au gouvernement, peut l'affirmer avec d'autant plus d'objectivité.

Nous regrettons enfin que la modification ou, plus exactement, l'adaptation ou encore la mise au point que nous sommes appelés à approuver nécessite une revision partielle de la constitution fédérale. Car nous devons admettre, au moment où nous songeons aux grandes options politiques qui se posent aujourd'hui à notre pays, que le sujet dont nous débattons maintenant n'est pas fondamental et devrait pouvoir trouver une solution hors de notre charte nationale. Toutefois, nous reconnaissons qu'en droit une revision constitutionnelle est indispensable pour assurer une situation parfaitement claire dans ce sens.

Nous nous rallions donc à la revision constitutionnelle partielle et, comme nous l'avons déjà dit, aux projets de loi et d'arrêté. Mais nous formons le vœu, par simple décence envers le citoyen, que la votation sur la revision constitutionnelle soit jumelée à une votation fédérale sur un projet offrant plus d'importance. Nous avons appris ce matin même par la presse — le président de la Confédération le confirmera certainement — que telle était bien l'intention du Conseil fédéral et qu'une date du début de juin était envisagée pour trois votations sur des projets fédéraux. Nous en prenons acte avec satisfaction.

Conzett: Sie werden es mir gestatten, dass ich meiner Freude über die heutige Vorlage Ausdruck gebe. Die Verselbständigung der Verwaltung des Parlamentes durchzusetzen, war immer ein Anliegen von mir. Schon in der Geschäftsprüfungskommission, die 1964 bis 1966 tagte und die Verwaltungskontrolle beraten hat, habe ich verlangt, dass auch die Verselbständigung der Verwaltung des Parlamentes durchgesetzt werde. Die Kommission hat das damals eher zurückgewiesen, sagte, wir dürften den Wagen nicht überladen. Wenn wir gleichzeitig noch die Verselbständigung der Verwaltung des Parlamentes verlangten, könnte der Wagen leicht umstürzen. Daher also hat man damals diese Angelegenheit zurückgestellt. Sie ersehen aus dem Bericht der Kommission, dass schon damals klare Andeutungen auf den Weg hingewiesen haben, den wir nun beschreiten.

Im Jahre 1968 hatte ich die Ehre, im Namen der Fraktionspräsidenten die sogenannte Motion Conzett — es war eine Motion der Fraktionspräsidenten — in Ihrem Rate zu vertreten. Sie wurde angenommen. Die nun vorliegende Initiative Ihrer Kommission ist die Folge des damaligen Vorstosses. Ich empfinde eine gewisse Genugtuung, dass wir heute so weit sind.

Ich bin mir bewusst, dass das eidgenössische Parlament damit bisher unbekanntes Neuland betritt. Sie finden auf Seite 22 ein Organisationsschema. Dieses wurde, wie Kollege Gut betonte, gründlich durchbesprochen.

Es ist mir ganz klar, dass dieses Organigramm nicht jedermann befriedigen wird. Aber zum Starten können

wir nicht in Perfektionismus machen, wie er in manchen Zweigen der Verwaltung geübt wird, sonst hätten wir noch in zehn Jahren keine eigene Parlamentsverwaltung.

Nachdem wir also Neuland betreten, übernehmen wir dieses Programm, und dies als ersten Schritt. Das mag ein bisschen pragmatisch tönen. Wir sind aber nicht ein verknöchertes Parlament, das nachher dauernd an dieser Krücke gehen muss, sondern wenn wir in einigen Jahren sehen sollten, dass da und dort Mängel bestehen, sind wir beweglich genug, das Gesetz der Situation anzupassen, wie wir es mit unzähligen Gesetzen auch tun mussten.

Kollege Weber hat gestern von Komplikationen und Schwierigkeiten mit der Bundesverwaltung gesprochen. Wir müssen uns im klaren sein: Wir beschliessen hier ein Organisationsgesetz. Dieses beseitigt die menschlichen Probleme nie, die sich immer stellen können. Wenn es zu Spannungen zwischen der Parlamentsverwaltung und der Bundesverwaltung, zwischen Parlament und Bundesrat kommen sollte, hat damit die Organisation nichts zu tun, sondern da sind dann menschliche Probleme entscheidend. Darum muss ich dem Kollegen Weber sagen: Ihre Argumentation von gestern war emotionell, ohne fundierte Begründung, ohne Substanz. Als ich die Begründung Ihres Rückweisungsantrages anhörte, fand ich, Sie hätten nicht als Nationalrat, sondern als alt Bundesrat gesprochen. Sie haben von den Protokollführern so gesprochen, als wäre alles in bester Ordnung. — Ich habe nicht so viel parlamentarische Erfahrung wie Sie, Herr Weber, aber ich brauche nicht weit, sondern nur an mein Präsidialjahr zurückzudenken. Damals hat sich der Präsident einer Kommission und Präsident einer grossen Fraktion geweigert, ein Geschäft zu behandeln, weil er noch nicht im Besitze des Protokolls der Kommissionssitzung war. Diese Sitzung hatte sechs Wochen vor der betreffenden Session stattgefunden. Er weigerte sich, zu referieren, obwohl ich ihn als damaliger Ratspräsident darum gebeten hatte.

Sie haben gestern die Protokollführung bagatellisiert. Die Protokollführung ist eines der schwierigsten Probleme, die wir überhaupt haben. Die Protokolle werden einseitig produziert. Bundesrat und Verwaltung haben ein ganz klares Recht, Einsicht zu nehmen in die Protokolle und sie entsprechend zu korrigieren. Unsere Ratsmitglieder und die Mitglieder der Kommissionen haben kein Recht, vor der Reinschrift in die Protokolle Einsicht zu nehmen. Wir haben auch kein Recht, die Protokolle irgendwie zu beanstanden, wir können sie nicht korrigieren, und es ist eine Frage der Verwaltung, wie sie diese Protokolle gestalten will. Gerade an der Protokollführung haben wir ein ausserordentliches Interesse, das heisst, dass eine eigene Protokollführung geschaffen wird. Hier werden ganz wesentliche Sachen verfälscht, und dass ein so berühmter parlamentarischer Fuchs wie Herr Nationalrat Weber diese Sache einfach lächerlich machen und ins Extrem ziehen will, das scheint mir nun vollständig falsch zu sein; denn das, was er gestern gesagt hat, das kann ich ihm nicht glauben, und das war auch nicht ehrlich gemeint.

Ich möchte Ihnen im Namen meiner Fraktion beantragen, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

Bevor ich schliesse, möchte ich auch danken, und zwar möchte ich in allererster Linie unserem Kommissionspräsidenten, Herrn Dr. Theodor Gut, recht herzlich danken. Er hat sich innert kürzester Zeit in diese Materie eingearbeitet, er hat sich in kürzester Zeit über diese Probleme ausgesprochen, und ich muss ehrlich sagen: ich habe ihn bewundert, wie er dieses Problem angefasst hat, ohne irgendwelche Schwierigkeiten. Ich möchte aber auch unserem Generalsekretär, Herrn Pfister, danken für die grosse Arbeit, die er geleistet hat. Das war ein ausgezeichnetes Tandem — Herr Gut und Herr Pfister —, das die Arbeit geleistet hat.

Ich möchte aber auch unserem Herrn Bundeskanzler Huber danken, denn wir sind uns bewusst, dass der Bundesrat nicht ganz so begeistert war von der Vorlage, die wir ihm unterbreitet haben. Sie wissen aus früheren Aeusserungen: Obwohl der Bundesrat anerkannte, dass der Verfassungsartikel längst überholt ist und mit der Realität nicht mehr übereinstimmt, war er nicht bereit, hier eine Aenderung vorzunehmen. Sie können das in der Botschaft, die wir ausgearbeitet haben, alles nachlesen. Selbst bei Beantwortung meiner Motion im Jahre 1968 war der Bundesrat noch ganz anderer Auffassung. Ich glaube, es ist ein grosses Verdienst von Herrn Bundeskanzler Huber, dass er die Intentionen unserer Kommission und unserer Subkommission beim Bundesrat so interpretierte, dass der Bundesrat wirklich Verständnis aufbrachte und sah, dass wir nicht nur Böses im Schilde gegen den Bundesrat führen, sondern dass wir wirklich eine Verständigung wollten. Dafür möchte ich Herrn Bundeskanzler Huber herzlich danken.

Ich möchte vielleicht noch eine Stelle zitieren aus einem Buch, das letztes Jahr erschienen ist, das der Zürcher Professsor Erwin Bucher geschrieben hat. Es ist zwar über den Gemeinderat der Stadt St. Gallen und nicht über das eidgenössische Parlament geschrieben. Auf Seite 297 schreibt er folgende Sätze: «Parlamente sind mit manchen Mängeln und Unzulänglichkeiten behaftet. Dies zeigt die vorliegende Analyse des sanktgallischen Gemeinderates. Solange aber kein geeignetes Instrument der Gewaltentrennung gefunden wird, können die erwähnten Mängel nur Anlass sein, das Parlament besser für die Erfüllung seiner Aufgabe auszurüsten.»

Ich bitte Sie, indem Sie dieser Vorlage und den Beschlüssen und Anträgen Ihrer Kommission zustimmen, diesen Schritt vorzunehmen. Ich danke Ihnen.

M. **Baechtold**-Lausanne: Comme beaucoup d'entre vous, l'intervention de notre collègue Max Weber, hier soir, m'a fait réflichir. En fait, le réquisitoire de notre collègue contre le parkinsonisme, contre la lourdeur des appareils et des secrétariats administratifs a suscité chez moi deux réactions distinctes: tout d'abord un sentiment de regret. Le regret, cher collègue Weber, que vous n'ayez pas rompu cette lance lorsqu'il s'agissait de réorganiser l'administration fédérale. Car, s'il y a un endroit où le parkinsonisme fleurit, où la complication administrative règne, c'est bien là. Prenez, cher collègue Weber, un domaine qui vous est cher: celui de la coopération technique: 30, 40 députés de cette salle ont signé, il y a plus d'une année, un postulat demandant que les divers départements et services qui s'occupent de la coopération technique cessent de se marcher sur la barbe dans le cadre de l'aide au tiers monde. A deux reprises, les commissaires à la gestion sont revenus sur ce chapitre dans un appel pressant. On peut dire que la quasi unanimité des députés de cette salle réclame une opération chirurgicale dans ce domaine. Et bien, hélas, mes modes-

tes informations m'incitent à croire que le Conseil fédéral n'a pas fait avancer d'un pouce la solution de ce problème. Mon cher collègue, nous avons besoin de votre éloquence, mais pas seulement pour nous donner des leçons à nous, le Parlement. Au surplus, si la motion Conzett a demandé la réorganisation de notre secrétariat, c'est du fait de la réorganisation de la Chancellerie fédérale, décidée par le gouvernement.

La seconde réaction qu'a suscité chez moi l'intervention de M. Weber est le doute: une question a germé dans mon esprit. Si nous votons l'entrée en matière, ce qui me paraît toujours souhaitable, quelle sera la portée des articles que nous allons voter? A l'avenir, toute proposition concrète nouvelle tendant à rendre plus efficaces nos travaux exigera-t-elle le vote de nouvelles dispositions légales ou réglementaires? Ou, au contraire, les articles que l'on nous propose de voter laissent-ils une large place à de nouvelles suggestions? Je veux illustrer ma question par un exemple. Je tiens pour certain qu'un service de traduction simultanée serait aussi utile dans les salles de commissions que dans cette salle-ci. Une telle innovation reste-t-elle possible dans le cadre des dispositions qu'on nous propose d'adopter ou au contraire exigerait-elle une réglementation complémentaire, ce qui m'obligerait dès lors à intervenir aujourd'hui déjà dans la discussion par articles si je voulais faire triompher mon idée.

Je vous remercie, messieurs les rapporteurs, de bien vouloir m'éclairer sur ce point, important pour savoir d'une façon plus générale si nous nous engageons, comme le prétend M. Weber, dans la voie des complications ou, au contraire, dans celle de l'efficacité.

Schwarzenbach: Wir sind die Legislative, die gesetzgebende Versammlung. In dieser Legislaturperiode ist es das erste Mal, dass unser Rat von seinem Pflichtenheft Gebrauch macht und ein selbst erarbeitetes Gesetz zur Beratung vorlegt. Herr Kollega Gut hat nicht ohne einen leisen Unterton in seiner ruhigen Stimme betont, dass es sich beim vorliegenden Text um eine Parlaments-Initiative handle, hervorgegangen aus der Motion Conzett, mit Unterschrift sämtlicher Fraktionspräsidenten, einer Initiative, deren Kommission sämtliche Nationalratspräsidenten dieser Legislaturperiode sowie alle Fraktionspräsidenten angehören. Befürchten Sie also nicht, dass ich mich dem Ideengut einer derart gewichtigen Prominenz widersetze und wieder den Stachel locke, der mir während dreier langer Jahre allzu fühlbar im Nacken gesessen ist. Aber es sei einem bis anhin fraktionslosen Einzelgänger gestattet, dem zwar durchaus appetitlichen, für den aber etwas derben Volksgaumen vielleicht doch etwas allzu schalen Gericht, das die parlamentarische Chefküche zubereitet hat, die nötige Prise Salz beizufügen, damit es dem Volk, für welches es zubereitet werden soll, auch wirklich munden kann.

Herr Kollega Gut hat es gesagt: Die Initiative hat einen politischen Sinn. Sie soll zeigen, dass das Milizparlament eine eigene Willensbildung besitzt und für seine eigene Wirksamkeit verantwortlich ist. Sie soll weiter ermöglichen, dass das Parlament wieder vermehrt zur gesetzgebenden Versammlung wird, wie Kollege Masoni in seinem beredten Plädoyer herausgestrichen hat. Daher die Forderung nach parlamentseigenen Diensten. Es ehrt Sie, meine Herren der Kommission, der Wunsch und Wille nach Unabhängigkeit von der Exekutive. Es ehrt Sie die Erkenntnis, dass die ehemals so stolze gesetzgebende Versammlung im Laufe der letzten Jahrzehnte — wohl als Folge noch der Vollmachten — mehr und mehr zu einer gesetznehmenden Versammlung erniedrigt worden ist, zu einem wenn auch mitunter murrenden Passivparlament, dem nichts anderes übrig blieb, als die von oben präsentierten Vorlagen unter dem Durck der ewigen Zeitnot entgegenzunehmen, an einigen Paragraphen zur Unterstreichung des noch vorhandenen gesetzgeberischen Willens herumzuflicken oder aber im Zeichen höchster Indignation eine Vorlage zurückzuweisen, damit die Exekutive der Legislative einen neuen Gesetzesvorschlag unterbreiten kann, was alles die leidige Tatsache nicht zu verbrämen vermag, dass durch unser eigenes Ungenügen die Gewaltentrennung zu einer Fiktion geworden ist und dass wir die Prärogativen der Gesetzgebung der vollziehenden Behörde weitgehend in die Hände gespielt haben. Wie sollte ich mich also dem ersten verdienstvollen Versuch unseres Rates widersetzen, unser Pflichtenheft behutsam wieder in die eigene Hand zu nehmen! Das ungnädige Stirnrunzeln des Bundesrates, der allzulange mit einem gefügigen Parlament rechnen durfte, beweist zur Genüge, dass Ihre Initiative, Herr Kommissionspräsident, in die gute Richtung zielt. Und dennoch hat unser Weiser im Rate, Herr Kollega Weber, recht, wenn er bei dieser Verfassungsänderung, die zur Volksabstimmung kommen soll, warnt: «Wie wollen Sie dem Volk das begreiflich machen? Es kommt doch nicht auf die Organisation, es kommt auf die Grütze an.» Ich teile die Befürchtung, dass das Volk diese an und für sich durchaus ausgewogene, durchdachte Vorlage mit einem Lächeln quittieren und die erste parlamentarische Initiative seit Jahren mit der Etikette versehen wird: Der Berg hat eine Maus geboren; nicht einmal eine rundliche, ansehnliche Feldmaus, sondern die kleinste Abart aller Mäuse, die mir bekannt ist, die zierliche Springmaus. Das Parlament besinnt sich auf sein Pflichtenheft und will mittels eigener Sekretäre die verfassungsmässige Gewalt einer gesetzgebenden Versammlung vor dem Bundesrat bestätigen. Wenn schon eine parlamentarische Initiative, die auf eine Reform zielt, dann eine Reform an der Wurzel und nicht an einer Dienststelle! Die Reorganisation des Sekretariates mag noch so zweckmässig sein, sie genügt aber nicht, denn bedroht ist heute nicht nur die Unabhängigkeit unseres Parlamentes gegenüber der Exekutive, bedroht ist vor allem die Unabhängigkeit des Parlamentes gegenüber dem wachsenden Druck von Wirtschaft und Verbänden. Drei Jahre Einsitz in dieser Kammer haben mich von der Tatsache überzeugt, dass die Wahrung eines freiheitlichen Milizparlamentes nur durch eine massive Erhöhung der Parlamentariergehälter zu erreichen wäre, die dem durchschnittlichen Jahreseinkommen eines Selbständigerwerbenden, eines Arztes oder Rechtsanwaltes, annähernd entsprechen müsste. Wenn einem amtierenden Bundesrat 130 000 Franken zugesprochen werden, sehe ich nicht ein, warum einem amtierenden Parlamentarier, der während vier Jahren vor dem Volk die Verantwortung des Gesetzgebers trägt, nicht 100 000 Franken zugesprochen werden, wovon 40 000 Franken an die Finanzierung seines Fraktionssekretariates, des Zentralsekretariates, der Kommissionstätigkeiten und des Dokumentationsdienstes zu entrichten wären, was immerhin ein Total von zirka 10 Millionen Franken aus dem Gehalt der Parlamentarier bedeuten würde. Nur auf diesem Wege wird es möglich sein, dass in unsern Reihen jene Volksvertreter Einsitz nehmen

können, die heute aus rein materiellen Gründen darauf verzichten müssen, ihre politischen Fähigkeiten in den Dienst des Landes zu stellen. Nur auf diesem Wege können wir vermeiden, dass in unsern Reihen, wenn schon legiferiert, so meist zum Nutzen des eigenen Brotgebers legiferiert wird. Warum ist unser Parlament dem Volk entfremdet? Weil wir nicht mehr die Interessen des Volkes, sondern Verbands- oder Wirtschaftsinteressen vertreten, weil die zivile Anstellung, das zivile Gehalt letztlich bei der Aufstellung der Kandidatenliste entscheidet. Mancher fähige Kopf geht uns verloren; er kann sich die vierjährige Parlamentszeit nicht leisten. 24 Millionen Franken in Parlamentariergehältern wären als Paritätsverbesserung keine schlechte Investition und würden den Milizcharakter unseres Parlamentes nicht im geringsten tangieren, denn dann kämen jene, die wir suchen, jene, die gemäss Kollege Weber Grütze haben und mit der Grütze eine eigene Meinung. Das wäre, meine Herren der vorberatenden Kommission, das Tüpfchen aufs i der parlamentarischen Initiative. Herr Kollega Gut, Sie sind um eine unabhängige Dienststelle für Parlamentarier besorgt. Ich bitte Sie, seien Sie auch besorgt für unabhängige Parlamentarier.

Präsident: Damit ist die Diskussion zum Eintreten geschlossen.

Das Wort zu einer persönlichen Erklärung verlangt Herr Conzett.

Conzett: Ich habe in meiner Rede vorhin Herrn Max Weber der Unehrlichkeit bezichtigt. Das ist sicher nicht meine Absicht gewesen; es war einfach ein Fehler meiner Aussprache. Denn Herr Weber weiss genau: wenn ich ihm eine Eigenschaft zudichte, so ist es die absolute Ehrlichkeit. Ich möchte mich entschuldigen, wenn ich einen falschen Eindruck erweckt habe.

Gut, Berichterstatter: Wenn ich zuerst Herrn Professor Weber für seine gestrige Intervention danke, so tue ich das ohne die Ironie, mit der er unsere Kommission so reichlich überschüttet hat. Ich danke ihm, weil sein Nichteintretensantrag eine Debatte ausgelöst hat, eine Debatte, in der — wie der heutige Ausdruck heisst — das Selbstverständnis unseres Parlamentes gefördert werden konnte.

Der Nationalrat muss sich nun einfach Rechenschaft darüber geben, ob die Kassandrarufe über den Untergang des Milizparlaments eigentlich ernst zu nehmen sind oder nicht und ob darum vermehrte Hilfen für dieses Milizparlament erforderlich sind oder nicht. Kommissionssekretäre sind solche Hilfen. Und wenn Kollega Schwarzenbach am Schluss unabhängige Parlamentarier gefordert hat, so möchte ich ihm sagen, dass gerade diese unabhängigen Parlamentarier, diese Nochnicht-Berufspolitiker, die wir in unserem Parlament haben wollen, auf Hilfen angewiesen sind, weil sie eben nicht, wie der Berufspolitiker, über ein ausgebautes Sekretariat verfügen.

Der Nationalrat muss sich zweitens klar werden darüber, ob er seine einstimmige, wiederholte Willenserklärung — Herr Franzoni hat darauf hingewiesen —, es seien die Parlamentsdienste dem Parlament zu unterstellen, desavouieren will oder nicht, ob er von seinem eigenen Wort, seinem eigenen Beschluss abrücken will, mit andern Worten: ob der heutige Rechtszustand ihm passt, wonach letzten Endes der zu Kontrollierende, nämlich der Bundesrat, über unsere Kontrollinstrumente verfügt und unsere Kontrollinstrumente beaufsichtigt.

Herr Professor Weber hat gestern gesagt, ihm seien keine Schwierigkeiten und Unzukömmlichkeiten bekannt. Wir wollten in unserem Bericht nicht alte Geschichten aufwärmen, aber ich möchte doch Herrn Professor Weber nochmals bitten, die Protokolle der Geschäftsprüfungskommission 1964/1966 zu lesen. Es ging damals darum, die Verwaltungskontrolle einzuführen. Dabei sind von Vertretern des Parlamentes recht gravierende, substantiierte Vorwürfe erhoben worden. Das Argument des Gewissenskonfliktes, dem ein Parlamentsbeamter ausgesetzt ist, wenn er für das Parlament arbeiten muss, aber den Bundesrat als vorgesetzte Behörde hat, wurde in jenen Hearings mehrfach verwendet. Ich will gerne bestätigen, dass bei der heutigen Besetzung sowohl der Bundeskanzlei als des Generalsekretariates solche Anstände nicht mehr vorkommen. Aber sie sind vorgekommen, und niemand garantiert uns, dass wir diese ideale personelle Besetzung immer haben werden.

Professor Weber sagt, diese Dinge seien Formsache. Das scheint mir ein Understatement zu sein. Die Verstärkung, die höhere Wirksamkeit unserer Bundesversammlung ist für mich mehr als eine Formsache. Unser Präsident Alfred Weber hat gestern von den grossen Aufgaben gesprochen, mit denen wir uns in naher Zukunft zu messen haben werden. Der Bundesrat wird immer grössere, komplexere Vorlagen unterbreiten müssen. Die Stimmbürger und bald auch die Stimmbürgerinnen erwarten von der Bundesversammlung, dass sie sich damit ernsthaft auseinandersetzt. Diese Auseinandersetzung erfolgt zum grössten Teil in den Kommissionen. Darum wollen wir dort ansetzen. Es sollen Alternativen erarbeitet, Gegenvorschläge aufgestellt, Vergleiche gezogen werden. Nur eine Kommission, die selbständig etwas erarbeitet, kann zum gleichberechtigten Gesprächspartner des Bundesrates werden. Das setzt unsere Demokratie voraus, und das Volk erwartet das. Es verlangt von uns nicht Kopfnickerei zu den Vorlagen des Bundesrates. Gegebenenfalls müssen unabhängig von der Verwaltung Untersuchungen vorgenommen, Hearings durchgeführt werden. Mitunter müssen auch die Verhältnisse an andern Orten abgeklärt werden. — Bei der Vorbereitung und Durchführung dieser grossen Aufgaben müssen die Kommissionen unterstützt werden; sie dürfen nicht auf die willige oder widerwillige Hilfe der Verwaltung angewiesen sein. Wir haben es erfahren, wie wertvoll es ist, dass wir nun ein ständiges Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission haben. Wie nützlich ist der ständige Sekretär in der Kommission für Wissenschaft und Forschung, der dem Präsidenten schon heute eine ganz grosse Arbeit in der Vorbereitung der Kommissionssitzungen, der Planung der Hearings, abnehmen kann! Sie können sich gewiss vorstellen, wie nützlich es wäre, wenn auch die Militärkommission einen unabhängigen Sekretär hätte und sie bei der Behandlung von Flugzeugbeschaffungsvorlagen für die Sekretariatsführung nicht unbedingt auf die Verwaltung abstellen müsste.

Es wurde das Parkinsonsche Gesetz zitiert. Parkinson schwebte über allen unsern Beratungen, und wir nahmen uns seine Warnungen in jeder Sitzung zu Herzen. Wir wollen nichts Unvernünftiges. In den USA hat jeder Abgeordnete einen Stab von 13 Personen, jeder Senator hat ein Mehrfaches davon. Wir wollen nun nicht

einmal einen einzigen Sekretär pro Nationalrat, sondern drei Sekretäre und einiges Hilfspersonal für alle unsere Kommissionen zusammen. So viel, scheint mir, sollte uns die vermehrte Wirksamkeit unseres Parlamentes wert wein.

Man redet und schreibt viel vom stillen Verfassungswandel. Wenn es ein Wort gibt, das mich im Tiefsten beunruhigt, ja entrüstet, ist es dieses. «Stiller Verfassungswandel» heisst Schwinden der vom Verfassungsgeber gewollten Macht des Parlamentes, nämlich dessen, was in der Verfassung als «Oberste Gewalt im Bunde» bezeichnet ist, heisst Schwinden dieses Einflusses zugunsten der Verwaltung. Wir haben Anlass, uns diesem Schwundprozess entgegenzustellen und alles zu tun, was das Parlament leistungsfähiger macht.

Nun sagt Kollege Schwarzenbach, für den Gaumen des Volkes dürfte diese Speise zu wenig rezent sein. Er hat, das billige ich ihm zu, einen intensiven Kontakt mit dem Volk. Ich glaube aber, in diesem Punkt unterschätzt er unser staatsbürgerlich gesinntes Volk. Ich glaube, das Parlament als seine Vertretung liegt unserem Volk am Herzen, und es wird alles begrüssen, was die Leistungsfähigkeit dieses Parlamentes und seine Selbständigkeit gegenüber der Verwaltung stärkt. Herr Schwarzenbach: Unsere Kommission hatte nie die Revision der Bundesverfassung zum Ziele. Unsere Kommission hatte zwei kleinere, beschränkte Ziele, Ziele, die Sie uns gegeben haben, nämlich die Verselbständigung und Verstärkung der Parlamentsdienste. Wir mussten nicht die Bundesverfassung an Haupt und Gliedern ändern, mussten auch keine Vorstösse auf Besserstellung der Parlamentarier machen. Nichts steht Ihnen entgegen, wenn Sie einen Vorstoss unternehmen, die Gehälter der Nationalräte auf Fr. 100 000.— anzusetzen, nur bezweifle ich, dass diese Speise dann dem Gaumen des Volkes besonders zuträglich wäre. Ich persönlich hätte Hemmungen, sie ihm zu offerieren.

Noch eine Antwort an Kollege Clottu: Selbstverständlich wird die Abstimmung über unsere Initiative zusammen mit andern Abstimmungen, nämlich über die Finanzordnung und den Immmissionsschutz, stattfinden, und zwar anfangs Juni.

Herr Bächtold hat gefragt, ob jede Aenderung und weitere Ausgestaltung des Parlamentsbetriebes neue Gesetzesänderungen bedinge. Dies ist nicht der Fall. Wir haben ja bewusst die Parlamentsdienste in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet. Wir können unsere Ausführungsbeschlüsse ändern.

Was die Simultanübersetzungen in den Kommissionen betrifft, lässt das Reglement des Nationalrates (Artikel 53, Absatz 1) schon heute diese Uebersetzung zu. Es könnte also schon heute in einer Kommission ein dahingehender Antrag gestellt werden.

Ich bitte Sie, zu dem zu stehen, was diese Versammlung wiederholt gewünscht hat, und auf unsere Vorlage einzutreten.

M. **Felber,** rapporteur: M. Max Weber, en proposant hier soir, de ne pas entrer en matière, a permis aux représentants des divers groupes et à la presque totalité de nos collègues qui se sont exprimés, de mieux souligner l'importance qu'ils attribuent non pas tellement à une revision constitutionnelle partielle, qui n'est que la suite logique de la proposition de base de notre commission, qu'à des mesures consistant à faciliter le travail de notre Parlement et de chacun de ses membres, à renforcer son efficacité et à aboutir à une plus grande indépendance de chaque parlementaire, qui pourrait ainsi disposer des instruments essentiels à son travail.

Il va de soi, et M. Clottu l'a notamment relevé, que la commission ne s'est pas engagée dans une voie qui devait la conduire aux propositions qui sont débattues aujourd'hui, sans s'être appuyée sur un certain nombre d'avis. Or, ces avis sont tous très précis. Ils datent en particulier des années 1964 à 1966, plus spécialement encore de la fameuse «affaire des Mirage». Et c'est à cette occasion que, dans des débats au Parlement, mais aussi dans les procès-verbaux des commissions de gestion, il est réclamé avec beaucoup de précision des services parlementaires indépendants. C'est donc à partir de ce préavis, de ce vœu très précis que votre commission a pu construire l'édifice législatif qui vous est soumis aujourd'hui, qui n'est cependant qu'un instrument, qui reste entre les mains de chacun des parlementaires et de diverses commissions, et dont l'utilité et l'efficacité dépendront de l'emploi que chacun de nous pourra en faire.

M. Gut a déjà répondu avec beaucoup de précision aux diverses questions qui ont été posées, en particulier à celle de M. Baechtold, qui demandait si toute nouvelle idée précise ou toute nouvelle proposition tendant à faciliter le travail parlementaire devrait faire l'objet d'une modification législative. La réponse est bien sûr négative. En réalité, toutes les idées particulières peuvent être émises à travers les instruments que nous vous proposons de réaliser, instruments qui sont précisément là pour permettre ensuite de s'équiper et servir au travail parlementaire.

En ce qui concerne le référendum obligatoire à propos de la revision de la constitution, il est bien entendu que la commission, et nous le soulignons encore une fois, est parfaitement consciente du fait qu'aller devant le peuple suisse pour lui demander simplement de se prononcer sur la modification de l'article 105 et l'introduction d'un article 94*bis* ne serait peut-être pas très emballant et nécessiterait peut-être de longues explications. Nous croyons, comme le Conseil fédéral, et nous l'avons dit, qu'il s'agira de jumeler la votation à propos de cette modification à une autre revision constitutionnelle qui aura lieu dans le courant de cette année si possible.

Encore une fois, nous n'avons pas craint les effets de la fameuse loi de Parkinson parce que l'instrument de travail sera entre nos mains et qu'en définitive, ce sera le Parlement lui-même qui sera responsable et qui devra veiller à ce que ces effets ne se produisent pas.

Nous vous demandons en conclusion, chers collègues, de bien vouloir entrer en matière et d'approuver nos propositions.

Abstimmung — Vote

Für den Eintretensantrag der Kommission 105 Stimmen
Für den Nichteintretensantrag Weber Max 16 Stimmen

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

A

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung (Art. 94bis und 105)

Arrêté fédéral modifiant la constitution fédérale (art. 94bis et 105)

Titel und Ingress
Titre et préambule

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress, Art. 94bis (neu) und Art. 105, Abs. 1, 3, 4

Chapitre I, préambule, art. 94bis (nouveau) et art. 105, al. 1, 3, 4

Gut, Berichterstatter: Der Artikel 94bis schafft für die Parlamentsdienste eine Analogie zur Regelung, die heute für die eidgenössischen Gerichte gilt. In Artikel 109 der Verfassung heisst es nämlich, das Bundesgericht bestellt seine Kanzlei. Dieser Artikel, genau wie der Artikel 94bis, den wir vorschlagen, schränkt auf Verfassungsstufe den Artikel 102, Ziffer 15, ein, gemäss welchem alle Beamten der eidgenössischen Verwaltung der Aufsicht des Bundesrates unterstehen.

Angenommen — Adopté

Abschnitt II

Chapitre II

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	100 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

B

Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes

Loi fédérale modifiant la loi sur les rapports entre les conseils

Titel und Ingress

Titre et préambule

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress

Chapitre I, préambule

Gut, Berichterstatter: Hier muss ich Ihnen einige Ausführungen über die Stellung der Beamten machen. Der neue Artikel 94bis, den wir soeben angenommen haben, unterstellt die Beamten der Parlamentsdienste dem Parlament und nicht mehr dem Bundesrat. Das muss auch im Beamtenrecht zum Ausdruck kommen. Für die eidgenössischen Gerichte ist das bereits geregelt. Als Beispiel sei Artikel 10, Absatz 1, des Beamtengesetzes erwähnt. Er lautet: «Der Bundesrat bestimmt die Arbeitszeit und ihre Schichtung. Die eidgenössischen Gerichte ordnen die Verhältnisse für ihre Beamten.» Jetzt braucht es eigentlich noch einen dritten Satz, der die gleiche Befugnis der Bundesversammlung für die Beamten der Parlamentsdienste einräumt. Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Finanz- und Zolldepartement hatten die Freundlichkeit, die Bestimmungen herauszuschreiben, die in diesem Sinne geändert werden müssten. Es sind Dutzende. Die Kommission war sich klar darüber, dass eine solche Häufung von Anpassungen des Beamtenrechts unweigerlich Anlass wäre auch für Revisionsbegehren, die gar nichts zu tun haben mit der Verselbständigung der Parlamentsdienste. Wir wären also plötzlich mitten in einer Generalrevision des Beamtengesetzes. Darum waren Kommission wie beigezogene Departemente dankbar für die kluge Anregung von Herrn Generalsekretär Pfister, in unsern neuen Artikel eine Generalklausel aufzunehmen, wonach die Beamten der Parlamentsdienste sinngemäss den Bestimmungen für die Bundesverwaltung und für deren Beamte unterstehen. Diese Lösung durch Verweisung auf bisheriges Recht ist von Herrn Prof. Eichenberger, unserem juristischen Gutachter, als zulässig und vertretbar bezeichnet worden. Sie bedeutet erstens, dass zur Sicherstellung der Gewaltentrennung die Legislative, die Exekutive und die Gerichte frei und unabhängig voneinander ihre Beamten wählen und entlassen können. Gleichzeitig gilt aber für alle Beamten das gleiche Beamtengesetz. Es ist für die Beamten aller drei Gewalten gleich anzuwenden. Diese Regelung hat zweitens den Vorteil, dass die Bestimmungen für die Beamten des Parlamentsdienstes nicht in zahlreichen Erlassen zerstreut sind, sondern wir sie zusammengefasst finden im Geschäftsverkehrsgesetz.

Hinsichtlich der Rekurswege gilt die gleiche Regelung wie für das Personal der eidgenössischen Gerichte.

M. Felber, rapporteur: En ce qui concerne le chapitre V et plus spécialement l'article 40 de la loi fédérale modifiant la loi sur les rapports entre les conseils, il est utile de rappeler brièvement que nous aurions pu, en créant l'indépendance de l'administration parlementaire, toucher à toute une série de dispositions légales actuellement en vigueur. Sur les conseils de M. le professeur Eichenberger, notamment, nous vous proposons de modifier le droit applicable au niveau de la loi, tout simplement par l'insertion de cette clause générale dans un nouvel article 40. Il va de soi que le 1er alinéa de cet article, qui laisse entrevoir une analogie entre les fonctionnaires des services administratifs du Parlement et les fonctionnaires de l'administration fédérale, doit être compris dans le sens le plus étroit possible. Il s'agit en effet d'appliquer fidèlement les règlements concernant le personnel fédéral. Les fonctionnaires des services administratifs du Parlement seront donc des fonctionnaires au sens de la loi sur le statut des fonctionnaires. Il seront placés sur le même pied que les autres fonctionnaires fédéraux, notamment en ce qui concerne la durée du travail, le traitement, etc.

Angenommen — Adopté

Abschnitt I — Chapitre premier

Antrag des Bundesrates

Ingress zum Geschäftsverkehrsgesetz:

Gestützt auf die Artikel 93, Absatz 1, 94bis und 122 der Bundesverfassung.

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates.

Proposition du Conseil fédéral

Préambule de la loi sur les rapports entre les conseils:

Vu les articles 93, 1er alinéa, 94*bis* et 122 de la constitution fédérale.

Proposition de la commission

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 40

Neuer Antrag der Kommission

Abs. 4

Mehrheit

Die Verwaltungskommission überwacht die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste und erstattet jährlich den Räten Bericht; vorbehalten bleiben die Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen. Sie übt bei der Anwendung des Verwaltungsrechts, namentlich der Personalvorschriften, die Befugnisse aus, die bei der Bundesverwaltung dem Bundesrat zustehen. Sie kann Ausnahmen von den bundesrätlichen Ausführungsvorschriften beschliessen, soweit die Besonderheiten des Parlamentsbetriebes dies erfordern.

Minderheit
(Masoni)

Die Verwaltungskommission überwacht die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste und erstattet jährlich den Räten Bericht; vorbehalten bleiben die Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen. Sie übt bei der Anwendung des Verwaltungsrechts, namentlich der Personalvorschriften, die Befugnisse aus, die bei der Bundesverwaltung dem Bundesrat zustehen. Sie kann Ausnahmen von den bundesrätlichen Ausführungsvorschriften beschliessen, soweit die Besonderheiten des Parlamentsbetriebes dies erfordern.

Art. 40

Nouvelle proposition de la commission

Al. 4

Majorité

La commission administrative surveille la gestion administrative et la gestion financière des services administratifs du Parlement et présente chaque année un rapport aux deux conseils; sont réservés les droits et obligations des commissions des finances. Dans l'application du droit administratif, notamment des prescriptions régissant le personnel, elle exerce les attributions qui appartiennent au Conseil fédéral pour l'administration fédérale. Elle peut décider de déroger aux prescriptions d'exécution du Conseil fédéral si les particularités du service du Parlement l'exigent.

Minorité
(Masoni)

La commission administrative surveille la gestion administrative et la gestion financière des services administratifs du Parlement et présente chaque année un rapport aux deux conseils; sont réservés les droits et obligations des commissions des finances et de gestion. Dans l'application du droit administratif, notamment des prescriptions régissant le personnel, elle exerce les attributions qui appartiennent au Conseil fédéral pour l'administration fédérale. Elle peut décider de déroger aux prescriptions d'exécution du Conseil fédéral si les particularités du service du Parlement l'exigent.

Gut, Berichterstatter der Mehrheit: Als wir im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Bericht einzelne Punkte der Initiative nochmals berührten, haben wir uns einmütig einem Gedanken von Herrn Furgler angeschlossen. Darnach würde es im Grunde unserem Bestreben auf Stärkung des Parlaments zuwiderlaufen, wenn wir unsere eigenen Finanzkommissionen von der Prüfung ausgerechnet des Voranschlags und der Rechnung der Parlamentsdienste ausschliessen würden. Das Parlament selber hat ein Interesse daran, wenn sein Finanzgebaren genau durchleuchtet wird. Wir haben deshalb in der dritten Spalte der Fahne die Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen ausdrücklich vorbehalten. Damit werden die Artikel 48 und 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom neuen Artikel 40 nicht berührt. Die Finanzkommissionen haben also den Voranschlag, die Nachtragskredite und Kreditübertragungen sowie die Rechnung auch der Parlamentsdienste zu prüfen und die Finanzdelegation deren Haushalt zu überwachen.

Wir haben uns gefragt, ob wir auch hinsichtlich der Geschäftsprüfungskommissionen auf unseren Beschluss zurückkommen sollten. Herr Masoni wird seinen dahingehenden Antrag begründen. Wenn wir ihm nicht gefolgt sind, so anerkennen wir zwar, dass die Kontrolle des Budgets und der Finanzordnung überhaupt für den gesamten Bundeshaushalt einheitlich durch das gleiche Fachorgan durchgeführt werden sollte; was aber die Ueberwachung der Geschäftsführung der Parlamentsdienste betrifft, so scheint uns, dass dafür die spezialisierte Verwaltungskommission ausreicht und dass die Unterstellung dieser besondern geschäftsprüfenden Kommission unter die Geschäftsprüfungkommissionen im eigentlichen Sinne eine unnötige Komplikation und Doppelspurigkeit bedeuten würde. Ich beantrage Ihnen daher, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Felber, rapporteur de la majorité: A l'alinéa 4 de cet article 40, l'attention de notre commission a été attirée par l'un de ses membres, M. Furgler, sur le fait qu'il importe de réserver les droits et les obligations des commissions des finances. C'est la raison de la modification apportée par la commission elle-même à la première rédaction de cet alinéa 4. Cependant, notre commission pense qu'il ne faut pas confondre le contrôle de la gestion et le contrôle financier. En effet, seule la commission administrative dont nous vous proposons la création est en fait responsable de la gestion des services administratifs. Par conséquent la majorité de la commission a repoussé la proposition de notre collègue M. Masoni, qui voudrait également réserver les droits de la commission de gestion. Elle l'a fait parce qu'elle estime qu'il serait faux de créer une espèce de supercommission qui contrôlerait la gestion d'une autre commission parlementaire. Aussi la majorité vous propose-t-elle aujourd'hui encore de repousser la proposition de M. Masoni, qu'elle estime superflue.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Nur der Geschichte wegen muss ich sagen: Dieser Antrag betreffend die Kompetenzen von Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission wurde schon in der zweiten oder dritten Sitzung der Gesamtkommission von mir vertreten. Damals wurde der Antrag nicht angenommen. In einer der letzten Sitzungen hat dann Herr Kollege Furgler, der das erste Mal nicht anwesend war, richtigerweise darauf aufmerksam gemacht, dass man eine Ausnahme dadurch gemacht hätte, dass diese Parlamentsverwaltung nicht der Kontrolle der Finanzkommission unterstellt gewesen wäre. Die Folge war die, dass die Kommission diesen Vorbehalt zugunsten der Finanzkommission annahm. Die Mehrheit der Kommission war

aber leider nicht der gleichen Meinung, was die Kontrollkompetenz der Geschäftsprüfungskommission anbelangt, und zwar aus den Gründen, die der Kommissionspräsident und der Referent welscher Sprache bereits dargelegt haben. Es geht an sich um eine ganz kleine Frage, welche die Substanz der Sache gar nicht berührt. Herr Kollega Schwarzenbach hat ja schon den Ausdruck geprägt: Aus dieser Diskussion wird eine ganz kleine «Springmaus» geboren. Es stellt sich aber doch die berechtigte Frage: Die Verwaltungskommission hat nach der Auffassung dieser Initiative die Stellung des Bundesrates in bezug auf diese Parlamentsdienste, und sie vertritt die Verwaltung der Parlamentsdienste beim Budget bzw. in der Diskussion im Parlament über Budget und Geschäftsführung. Das heisst, die Verwaltungskommission wird dabei nicht mehr die Stellung der Kritik ausüben, sondern die Stellung, die normalerweise der Bundesrat hat, d. h. die Stellung des Verantwortlichen, desjenigen, der diese Verantwortung trägt. Ist für die Parlamentsdienste dann der Verzicht auf die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission gerechtfertigt, d. h. der Kommission, welche die gesamte Bundesverwaltung punkto Geschäftsführung prüft? Die Kommissionsmehrheit meint ja; die Minderheit ist anderer Auffassung. Beide Meinungen lassen sich sicher vertreten. Aber zugunsten eines Vorbehaltes der allgemeinen Kompetenz der Geschäftsprüfungskommission sprechen nicht unbedeutende Gründe, die ich Ihnen ganz kurz darlegen werde:

Zuerst zum Vorwurf der Doppelspurigkeit, falls eine Prüfung durch die Verwaltungskommission und eine Prüfung durch die Geschäftsprüfungskommission nebeneinander bestehen: dieser Vorwurf hält nicht stand, und zwar wird er dadurch abgeschwächt, dass beim finanziellen Aspekt diese doppelte Zuständigkeit von der Kommission angenommen worden ist. Eine Sache ist die Führung, eine andere die Prüfung desselben.

Zweites Argument zugunsten dieses Vorbehaltes der Geschäftsprüfungskommissionskompetenz: Wir wollen nicht eine Verwaltungskommission haben, die fast eine allmächtige Kommission ist. Wir wissen alle, dass wir überall Fehler begehen können, und mir scheint gerade, dass dort, wo eine Kommission die Verantwortung für diese Dienste hat, sie bereit sein muss, mit einer anderen Kommission darüber ins Gespräch zu kommen, ob diese Dienste vielleicht nicht eine andere Organisation haben sollten. Ich glaube sogar, dass die Tendenz, dieser Verwaltungskommission eine zu starke Stellung zu geben, falsch wäre; diese Kommission muss vielmehr auch bereit sein, den Dialog mit einer anderen aufzunehmen.

Und dann das praktische Problem: Wenn Lücken in der Organisation der Parlamentsdienste auftreten, scheint es richtig, dass die Kritik gegenüber diesen Lükken auch durch eine andere Kommission im Parlament vertreten werden kann, die nicht die selbe ist, die vielleicht für diese Lücken verantwortlich ist. Es ist richtig, dass diese Möglichkeit der Prüfung durch jemand, der nicht die Verantwortung selbst trägt, vorbehalten bleibt. Die dialektische Methode, die Methode, wonach ein *advocatus diaboli* immer vorbehalten bleibt, scheint dadurch besser gewahrt. Dazu ein letztes Argument: Wenn wir auf diesem Gebiet auf die Kompetenz der Geschäftsprüfungskommission verzichten, würden wir unnötigerweise den Grundsatz der Universalität der Geschäftsprüfungskommission unnötig verletzen, welcher zuletzt darin zum Ausdruck kommen wird, dass diese Kommission die Kompetenz der PTT-Kommission übernehmen wird. Ich glaube, es ist wichtig für die Stärke der Parlamentskontrolle, die durch die Geschäftsprüfungskommission getätigt wird, dass diese Universalität der Kontrolle nicht berührt wird. Ich gebe zu, dass wahrscheinlich diese Kontrolle wenig gebraucht wird, dass wahrscheinlich wenig Gelegenheit für die Geschäftsprüfungskommission zum Eingreifen bestehen wird, weil es wenige Parlamentsbeamte gibt, die sehr exponiert sind, und sie werden wahrscheinlich nie Hand dazu bieten, dass wir hier Kritik üben müssen. Trotzdem glaube ich, der Vorbehalt der Kompetenz der Geschäftsprüfungskommission wäre ein nützliches Sicherheitsventil in besonderen Fällen. Um ein Malaise zu vermeiden, welches dadurch entstehen würde, dass einmal bei einer schwerwiegenden Kritik die selbe Kommission diese Kritik vertreten müsste, die für den Fehler verantwortlich ist. Aus allen diesen Gründen empfehle ich Ihnen, dieser ganz kleinen und nicht sehr bedeutenden Ergänzung zuzustimmen.

Eggenberger: Ich teile die Auffassung, dass es sich hier sicher nicht um eine wichtige Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit handelt; aus prinzipiellen Erwägungen möchte ich aber doch dem Antrag unseres Kollegen Masoni entgegentreten.

Die Rechtslage ist doch verschieden, ob es sich um einen Vorbehalt zugunsten der Finanzkommission oder der Geschäftsprüfungskommission handelt. Es ist richtig, dass die Finanzkommission und die Finanzdelegation von Gesetzes wegen die Aufgabe haben, den gesamten Finanzhaushalt des Bundes zu kontrollieren. Zum gesamten Finanzhaushalt des Bundes gehört zweifellos auch der Finanzhaushalt des Parlamentes. Demgegenüber scheint mir, müsse die Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission eine andere sein. Gewiss, auch die Geschäftsprüfungskommission hat die gesamte Geschäftsführung der Exekutive, der Regierung und ihrer Abteilungen, zu beaufsichtigen. Aber ich glaube, es wäre ein Novum — und zwar kein schönes —, wenn eine parlamentarische Kommission die materielle Aufgabe einer andern parlamentarischen Kommission beaufsichtigen, unter Umständen kritisieren wollte. Ich halte dafür, die Aufsicht über die Verwaltungskommission, die jetzt geschaffen werden soll, haben die beiden Räte. Diese sind in der Kritik gegenüber dieser Kommission absolut frei. Bei aller Referenz, die ich der Geschäftsprüfungskommission erweisen möchte, lehne ich es ab, sie als eine Art Superkommission zu betrachten, die auch die materielle Tätigkeit anderer Kommissionen zu beaufsichtigen, zu kontrollieren hätte.

Aus diesen prinzipiellen Erwägungen ersuche ich Sie, den Antrag Masoni abzulehnen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit	64 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

Abschnitt II, Ziffern 1 und 2
Chapitre II, chiffres 1 et 2

Angenommen — Adopté

Abschnitt II, Ziffer 3

Neuer Antrag der Kommission

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege wird wie folgt geändert:

Art. 100, Buchstabe e, Ziffer 5

Verfügungen in allen nicht vermögensrechtlichen Angelegenheiten von Personal der Parlamentsdienste, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts.

Chapitre II, chiffre 3

Nouvelle proposition de la commission

La loi fédérale du 16 décembre 1943 concernant l'organisation judiciaire est modifiée comme il suit:

Art. 100, lettre e, chiffre 5

Toutes les décisions de nature non pécuniaire concernant le personnel des services administratifs du Parlement, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances.

Angenommen — Adopté

Abschnitt III

Antrag des Bundesrates

Abs. 1

Dieses Gesetz wird vom Bundesrat gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse veröffentlicht, wenn die Annahme von Artikel 94bis der Bundesverfassung erwahrt ist.

Abs. 2

Das Gesetz tritt in Kraft am ersten Tag des vierten Monats nach dem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Erwahrung der zu seiner Annahme führenden Volksabstimmung.

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates.

Chapitre III

Proposition du Conseil fédéral

Al. 1

Le Conseil fédéral publiera la présente loi conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux dès que l'arrêté fédéral constatant l'acceptation de l'article 94*bis* de la constitution fédérale aura été adopté.

Al. 2

La présente loi entrera en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suivra l'expiration du délai référendaire ou dès la date de l'arrêté du Conseil fédéral constatant son acceptation en votation populaire.

Proposition de la commission

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	90 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

C

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Arrêté fédéral sur les services administratifs du Parlement

Titel und Ingress

Titre et préambule

Angenommen — Adopté

Art. 1—12

(Die Aenderung des neuen Antrags zu Artikel 10, Absatz 4, betrifft nur den französischen Text.)

Art. 1 à 12

Nouvelle proposition de la commission

Art. 10, al. 4

La commission administrative peut charger le Contrôle des finances d'exercer le contrôle financier sur les services administratifs du Parlement et confier à l'administration des finances le service de caisse et de comptabilité du Parlement.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	97 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

10661. Berufliche Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge. Bericht des Bundesrates

Prévoyance professionnelle pour le cas de vieillesse, d'invalidité et de décès. Rapport du Conseil fédéral

Bericht des Bundesrates vom 2. September 1970 (BBl II, 557)

Rapport du Conseil fédéral du 2 septembre 1970 (FF II, 569)

10515. Motion Hofstetter. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Prévoyance pour la vieillesse, les survivants et les invalides

Text der Motion siehe Seite 30 hiernach
Texte de la motion voir page 30 ci-après

Antrag der Kommission

Eintreten und zustimmende Kenntnisnahme vom Bericht.

Antrag Dafflon

Rückweisung an den Bundesrat.

Proposition de la commission

Entrer en matière et prendre acte du rapport avec approbation.

10 400. Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung. Bericht des Bundesrates

Réorganisation de la Chancellerie fédérale et renforcement du Secrétariat de l'Assemblée fédérale. Rapport du Conseil fédéral

Bericht des Bundesrates vom 12. November 1969 (BBl II, 1305)

Rapport du Conseil fédéral du 12 novembre 1969 (FF II, 1317)

---

10 707. Initiative der Kommission des Nationalrates für das Geschäft 10 400. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

Initiative de la commission du Conseil national pour l'objet 10 400. Statut et organisation des services administratifs du Parlement

Initiative der Kommission des Nationalrates vom 6. Oktober 1970 (BBl II, 1065) zur Vorberatung des bundesrätlichen Berichtes vom 12. November 1969 über das Sekretariat der Bundesversammlung (Geschäft Nr. 10 400).

Stellungnahme des Bundesrates vom 4. November 1970 (BBl II, 1197) zur Initiative der Kommission des Nationalrates betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste.

Beschluss des Nationalrates vom 26. Januar 1971.

Initiative de la commission du Conseil national du 6 octobre 1970 (FF II, 1081) chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral du 12 novembre 1969 relatif au Secrétariat de l'Assemblée fédérale (objet n° 10 400).

Avis du 4 novembre 1970 (FF II, 1216) donné par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet de l'initiative de la commission du Conseil national concernant le statut et l'organisation des services administratifs du Parlement.

Décision du Conseil national du 26 janvier 1971.

Antrag der Kommission

Kenntnisnahme vom Bericht des Bundesrates vom 12. November 1969 und Eintreten auf die Initiative der Kommission des Nationalrates.

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport du Conseil fédéral du 12 novembre 1969 et passer à la discussion de l'initiative de la commission du Conseil national.

Berichterstattung — Rapport général

Vogt, Berichterstatter: Im Anschluss an die Mirage-Angelegenheit und den im Jahre 1964 von der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission erstatteten Bericht über den Ausbau der Verwaltungskontrolle, reichte Herr Nationalrat Conzett mit der Unterschrift aller Fraktionspräsidenten 1967 eine Motion ein, welche die Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung und die Revision von Artikel 105 der Bundesverfassung forderte. Der Bundesrat wurde gebeten, über diese Punkte gleichzeitig mit der Reorganisation der Bundeskanzlei Bericht und Antrag vorzulegen. In beiden Räten wurde die Motion ohne Diskussion überwiesen.

Immerhin dürfte von Interesse sein, dass unser Kollege Borel am 18. September 1968 anlässlich seiner Berichterstattung in unserem Rate erklärt hat, die ständerätliche Kommission habe nach eingehender Aussprache der Motion beigepflichtet, aber aus etwas andern Erwägungen als sie aus der mündlichen Begründung des Motionärs im Nationalrat ersichtlich seien. In der Kommission sei insbesondere die Frage aufgeworfen worden, ob sich eine Revision von Artikel 105 BV aufdränge. Wohl scheine die heutige Ordnung zum Prinzip der Gewaltentrennung in Widerspruch zu stehen. Dieses Prinzip soll aber im schweizerischen Recht nie strikte durchgeführt worden sein, ohne dass deswegen ernsthafte Unzukömmlichkeiten entstanden seien. Kommissionspräsident Borel machte ferner darauf aufmerksam, dass die Spezialisten des Verfassungsrechts die in Artikel 105 BV festgelegte Koordination nie kritisiert hätten. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen der Staatsrechtler Professor Nef und alt Bundesrichter Favre über die Gewaltentrennung im schweizerischen Recht.

Der Vertreter des Bundesrates gab, wie im Nationalrat, auch im Ständerat die Bereitschaft des Bundesrates bekannt, die Motion entgegenzunehmen und den gewünschten Bericht zu erstatten. Dabei wies er auf die völlige Uebereinstimmung zwischen den Ausführungen des Kommissionsberichterstatters unseres Rates und der Auffassung des Bundesrates hin. Am 12. November 1969 hat der Bundesrat den verlangten Bericht den Räten zugestellt. Darauf bezugnehmend, sei resümierend erwähnt, dass es der Bundesrat begrüsst, wenn auch die eidgenössischen Räte ihrerseits ihre Arbeitsmethoden und Erfordernisse der Zeit anpassen und bestehende Institutionen ausbauen oder neue schaffen, die geeignet sind, die Mitglieder des Parlamentes noch besser in die Lage zu versetzen, ihrem verfassungsmässigen Auftrag nachzukommen. Er betonte auch, dass angesichts der zunehmenden Belastung der eidgenössischen Räte und der wachsenden Komplexität der zu behandelnden Geschäfte gewisse Hilfsdienste für das Parlament eine Notwendigkeit seien. Der Bundesrat liess in diesem Bericht aber auch durchblicken, dass seiner Meinung nach eine solche Neuordnung mit den Artikeln 85, Ziffern 4 und 105 der BV durchaus vereinbar wäre, vorausgesetzt — und das ist nun wichtig —, dass das Sekretariat der Bundesversammlung administrativ der Bundeskanzlei angegliedert bleibe. Bei vollständiger organisatorischer und administrativer Loslösung müsse der Artikel 105 BV geändert werden.

Der Bundesrat verzichtete darauf (und ich möchte privat sagen: begreiflicherweise), Anträge zu stellen, sondern erklärte, es werde nun Sache der beiden Räte sein, zu den einzelnen im Bericht aufgeworfenen Fragen und den zur Diskussion gestellten Lösungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen.

Die nationalrätliche Kommission, die den Bericht zuerst zu behandeln hatte, beschloss sofort — und daraus ergab sich in der Folge die grundsätzliche Differenz zur Auffassung der jetzigen ständerätlichen Kommission —, an der Willenserklärung auf absolute Verselbständigung der Parlamentsdienste festzuhalten und selber eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Das Er-

gebnis dieses Beschlusses der nationalrätlichen Kommission ist der mit der Nr. 10 707 versehene, vor Ihnen liegende Bericht des Nationalrates mit der Ueberschrift «Initiative betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste». Diese Initiative strebt zweierlei an:

1. Die Verselbständigung der Parlamentsdienste, verbunden mit der verfassungsmässig festzulegenden Unabhängigkeit von der Exekutive.

2. Die Verstärkung dieser Parlamentsdienste.

Der Nationalrat hat den von der Kommission auf dieser Grundlage ausgearbeiteten Entwurf ohne nennenswerte Abänderungen in der Gesamtabstimmung mit 97 gegen nur 2 Stimmen gutgeheissen. — Soviel zur Vorgeschichte dieses Geschäftes bis zum Zeitpunkt, da es zur Beratung in die ständerätliche Kommission gelangte.

Nun werden Sie bereits festgestellt haben, dass Ihnen die Kommission einen eigenen Entwurf unterbreitete; das bedeutet, dass die Beschlüsse des Nationalrates und die Ansicht Ihrer Kommission erheblich auseinandergehen. Die Differenz liegt weniger — oder überhaupt nicht — in der Frage des Ausbaus der Parlamentsdienste, als vielmehr im Grundsatzentscheid betreffend die Abänderung des Artikels 105. Das bemerkenswerte Abstimmungsergebnis im Nationalrat (97 : 2) bewirkte immerhin, dass Ihre Kommission diese Vorlage in drei Sitzungen mit ausserordentlicher Gründlichkeit und Gewissenhaftigkeit geprüft und beraten hat. Diese Beratungen führten zu klaren, eindeutigen Entscheiden, die ich stichwortartig umreisse:

1. Die Parlamentsdienste sollen, im Einvernehmen mit dem Nationalrat, verstärkt werden. Der Ausbau dieser Dienste wird befürwortet.

2. Eine eidgenössische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr ist nach einhelliger Auffassung der Kommission im Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage eine zu hohe Hürde. Daher wird die formelle Verselbständigung der Parlamentsdienste abgelehnt.

Dieser grundsätzliche Entscheid bedeutet logischerweise auch in gesetzestechnischer Hinsicht eine vollständige Umkrempelung der nationalrätlichen Konzeption. Das Ziel des Nationalrates ist, wie gesagt, die restlose formelle Verselbständigung. Er will nicht nur den Ausbau der Parlamentsdienste, sondern neben der praktisch bereits bestehenden funktionellen, auch die administrative und organisatorische disziplinarische Loslösung der Bundeskanzlei und die direkte Unterstellung unter das Parlament. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt er dreierlei vor:

Erstens: Dem Volk und den Ständen ist eine Aenderung der Artikel 94 und 105 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

Zweitens: Einige Artikel des Geschäftsverkehrsgesetzes sind abzuändern.

Drittens: Die Bundesversammlung hat einen Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste zu fassen.

Dem Einwand, dass kein ernsthaftes politisches Problem vorliege, das einen eidgenössischen Urnengang rechtfertige, hielt die nationalrätliche Kommission seinerzeit entgegen, dass die Revision von Artikel 105 BV den Stimmbürgern zusammen mit einer anderen Aenderung vor der Ergänzung der Bundesverfassung unterbreitet werden könnte. Aber sogar, wenn sich diese Abstimmung mit einer andern verbinden liesse, müsste die Frage der Parlamentsdienste separat gestellt, diskutiert und beantwortet werden. Es wird da nicht verborgen bleiben, dass es sich politisch und rechtlich um ein Detail handelt, das von viel geringerer Bedeutung ist als viele Entscheidungen, die keiner Abstimmung unterliegen.

So betrachtet, könnte Artikel 105 praktisch nur im Zuge einer Totalrevision der Verfassung geändert werden. Aus naheliegenden Gründen befürworten weder der Nationalrat noch die ständerätliche Kommission ein Hinausschieben auf diesen offenbar doch noch recht fernen Zeitpunkt.

Wir halten es, im Gegensatz zum Nationalrat, für unnötig, uns auf den beschwerlichen Weg einer Verfassungsänderung zu begeben, weil:

Erstens: Unbestrittenermassen die bestehenden Rechtsgrundlagen für einen Ausbau genügen.

Zweitens: Weil die Abhängigkeit der Hilfsdienste des Parlamentes heute schon nur rein formalrechtlicher Natur ist. Funktionell, und darauf kommt es an, besteht heute schon absolute Unabhängigkeit von der Exekutive. Wir sind mit dem Nationalrat bereit, die Hilfsdienste auszubauen und die tatsächliche Lage zu legalisieren, wenn auch auf andere Art. Es soll dies im Rahmen eines Bundesbeschlusses geschehen, der in Ausführung der Artikel 10, 40bis und 47 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 zu fassen ist.

Nun zu den Vorschlägen für den Ausbau der Parlamentsdienste nach unserer Meinung: Diese Vorschläge basieren auf den praktischen Erfahrungen der Mitglieder beider Räte. Jeder Parkinsonismus soll vermieden, und es soll rationell gearbeitet werden. Da sind wir uns alle einig. Wir sind mit der nationalrätlichen Kommission auch voll und ganz einverstanden, wenn sie mit aller Deutlichkeit klarstellt, dass es nicht darum gehe, eine Art Gegenverwaltung oder Parallelverwaltung zur Exekutive aufzustellen. Es handelt sich vielmehr um die Schaffung eines personell begrenzten Hilfsdienstes.

Ich gebe der Auffassung Ausdruck, und unser aller Wunsch ist es, dass der Ausbau der Parlamentsdienste unter anderem auch darauf abzielt, das Milizparlament zu erhalten und die Milizparlamentarier von technischen Routinearbeiten zu entlasten. Wenn Sie die beiden Bundesbeschlüsse, nämlich den Abschnitt C der nationalrätlichen Konzeption und den Entwurf C der ständerätlichen Kommission, vergleichen, dann stellen Sie auf weiten Strecken Uebereinstimmung fest. Dies ist die Bestätigung dafür, dass hüben wie drüben, abgesehen von den erwähnten grundsätzlichen Ansichten, in bezug auf die praktischen Belange nur wenige und zweifellos behebbare Differenzen vorliegen.

Der nicht allgemeinverbindliche Bundesbeschluss, wie wir ihn Ihnen vorlegen werden, regelt die Organisation, die Wahl der Beamten, das Verhältnis zur übrigen Verwaltung, die Sekretariatsfragen, den Kommissionendienst, den Protokollierungsdienst und anderes, wobei materiell die Zusammenfassung der Kodifikation der geltenden Bestimmungen über die zurzeit bestehenden Sekretariate sowie die Schaffung von Grundlagen für einen zeitgemässen Kommissionen- und Protokollierungsdienst von besonderer Bedeutung sind.

Die Detailberatung wird Gelegenheit bieten, zu den einzelnen Punkten Stellung zu nehmen. Die Kommission hat den Entwurf zu diesem Bundesbeschluss einstimmig, bei einer Enthaltung, gutgeheissen. Falls Sie

prima vista der Konzeption der ständerätlichen Kommission den Vorzug geben und also nicht auf einer Verfassungs- und einer Gesetzesänderung bestehen, schlage ich ihnen vor, den Entwurf Ihrer Kommission als Beratungsgrundlage zu wählen.

Ferner beantrage ich Ihnen, vom Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung — den wir ja zweifellos gelesen haben — betreffend die Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung Kenntnis zu nehmen, damit dieser Bericht mit der Kennummer 10 400 von der Liste der hängigen Geschäfte gestrichen werden kann.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen namens der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Ulrich: Gestatten Sie mir ganz kurz hier darzulegen, dass in der Kommission keine Begeisterung für diese Vorlage aufkommen konnte. Dies geht schon daraus hervor, dass sie dreimal tagte, zusätzliche Berichte und Gutachten einholte und schliesslich einer wesentlich geänderten Regelung dann doch zustimmte, besonders aus der Ueberlegung, dem Nationalrat jene Parlamentsdienste zu geben, von denen er sich eine wesentliche Verbesserung und Erleichterung seiner Arbeit verspricht. Trotz diesem Entgegenkommen den Wünschen der Grossen Kammer gegenüber möchte ich mir erlauben, die Wirksamkeit dieser Dienste oder gewisser Dienste zu bezweifeln. Insbesondere der Protokollierungsdienst wird in der Praxis nach meiner Auffassung wohl kaum eine Verbesserung bringen. Bis heute haben die Departemente das Personal für die Protokollierung gestellt. Das waren mit den Problemen einigermassen vertraute Leute. Nach der Vorlage wird ein unabhängiger Protokollierungsdienst geschaffen. Bei diesem Dienst wird sich aber gerade vor Beginn der Sessionen, wo bekanntlich die vielen Kommissionssitzungen stattfinden — wir haben über das Wochenende wieder eine Liste erhalten mit sage und schreibe 21 Kommissionen —, die Arbeit ansammeln, und wir werden die Protokolle statt früher, vielleicht noch viel später erhalten. Ob diese dann besser sind, das wage ich ebenfalls zu bezweifeln, wie es der Bundesrat auf Seite 3 seiner Botschaft auch tat, indem er ausführt: «Auch wenn die zuständigen Kommissionssekretariate diese Protokolle jeweils überprüfen, erscheint uns diese Neuerung vor allem in Fällen, in welchen die Vertrautheit mit der Materie besonders wichtig ist, eher fragwürdig.» Soweit der Bundesrat selbst. Der Kommissionendienst mag eine Verbesserung darstellen, wobei ich hier doch auch sagen möchte, dass der Kommissionspräsident oder -referent seinen Bericht selbst erstellen sollte.

Eines ist sicher: Wir werden für den Anfang schon mehr Personal benötigen — man spricht auf Seite 24 der Botschaft von 15 Leuten —, aber kein Departement und keine Abteilung wird deshalb nur eine Person einsparen können. Wenn aber die Gewähr für eine bessere Dienstleistung nicht erwiesen ist, bin ich der Meinung, das Parlament sollte nicht ein schlechtes Beispiel geben und eine Vermehrung des Personalbestandes um anfänglich schon 15 Personen beschliessen in einer Zeit derartigen Personalmangels.

Man verspricht sich eine Entlastung der Parlamentarier. Warten wir ab und hoffen wir, diese neuen Beamten werden nicht dazu beitragen, die bestehende Papierlawine, die sich schon heute auf uns zuwälzt, noch zu vergrössern. «Wir haben genug Papier», sagte ein Mitglied in der Kommission.

Auch ich bin im übrigen für eine Entlastung der Parlamentarier, und an Möglichkeiten würden sich da — glaube ich — noch einige anbieten. Vor allem sollten endlich den Parlamentariern mehr Räume zur Verfügung gestellt werden für die Ablage der vielen Akten und für die Erledigung der Arbeit. Ich glaube, kein Parlament der Welt wird sich für seine vielen Akten mit einem solchen «Znüni-Kästli» im Vorzimmer begnügen müssen. Ferner könnte im Ständerat z. B. viel Zeit eingespart werden, wenn man die Kommissionitis bekämpfen würde. Ich meine damit das krankhafte Bemühen, für jedes Geschäft eine Kommission zu bestellen und eine kurze Sitzung abzuhalten, wozu gewisse Parlamentarier ganze Tage herreisen müssen, anstatt kleine Geschäfte zusammenzulegen und von einer gemeinsamen Kommission erledigen zu lassen. Hier wäre viel Zeit einzusparen, ohne dass die gründliche Behandlung der Geschäfte darunter leiden müsste. Ich meine, man sollte nicht nur den Apparat vergrössern, sondern man sollte endlich ernst machen mit der Rationalisierung unserer eigenen Arbeit, statt mit Volldampf einem unschweizerischen Berufsparlament zuzusteuern.

Aus allen diesen Gründen kann ich leider der Vorlage nicht zustimmen. Weil ich aber dem Nationalrat keine Schwierigkeiten bereiten will und weil ich unserer Vorlage trotz allem den Vorzug gebe, stelle ich keinen Gegenantrag und werde mich der Stimme enthalten.

Vogt: Da wie bereits gesagt und angetönt, der verehrte Herr Bundespräsident nicht selber als Bundesrat sich hierzu äussern kann oder äussern will, was wir sehr gut verstehen — in eigener Sache zu reden, ist immer etwas schwierig —, glaube ich doch, mit einigen kurzen Hinweisen Herrn Ulrich antworten zu müssen.

Es ist so wie Kollega Ulrich gesagt hat: in der Kommission hat — ganz allgemein gesprochen — keine grosse Begeisterung geherrscht, aber wir waren uns der Tatsache wohl bewusst, dass wir seinerzeit alle die Motion gutgeheissen haben, und dass dann im Anschluss daran bei der Behandlung der Initiative der Nationalrat mit überwältigendem Mehr der Meinung gewesen ist, die Sache solle in der jetzt vorgeschlagenen Richtung ausgebaut werden. Nun haben Sie gehört: Wir bremsen jetzt ziemlich und sind wirklich der Meinung, dass wir überall dort, wo wir irgendeine Tendenz nach Parkinsonismus erkennen können, einschreiten müssen. Die ständerätliche Kommission hat den Vorschlag des Nationalrates sehr, sehr weitgehend zurückbuchstabiert.

Nun hat Herr Ulrich besonders den Protokollierungsdienst angezogen. Ich darf da sicher aus der Schule schwatzen: Herr Generalsekretär Pfister hat uns in der Kommission sehr wohlüberlegt und gut dokumentiert dargetan, dass es mit dem Protokollierungsdienst ein wirkliches Kreuz ist, und dass wir etwas unternehmen müssen, auch auf die Gefahr hin — da kommen wir nicht drum herum —, dass wir einige Leute mehr anstellen müssen. Es wird etwas mehr Personal brauchen, aber bei der Entwicklung des gesamten Staatswesens ist das nicht zu umgehen. Es sind auch Reklamationen angebracht worden, dass beim jetzigen System der Protokollierungsdienst nicht immer einwandfrei funktioniert, und man will nun wenn möglich diese Schwächen beheben. Ich danke dem Kollegen Ulrich, dass er nicht einen direkten Nichteintretensantrag gestellt hat. So glaube ich, könnten wir nun zur Detailberatung übergehen.

Bundespräsident **Gnägi:** Ihr Kommissionspräsident, Herr Vogt, hat mit Recht gesagt, dass der Bundespräsident sich in diesem Geschäft in einer etwas eigenartigen Situation befindet; denn es handelt sich ja nicht um eine Vorlage des Bundesrates.

Die Vorlage geht zurück auf eine Motion der eidgenössischen Räte aus dem Jahre 1968, wie das dargelegt wurde. Am 12. November 1969 hat der Bundesrat dazu Bericht erstattet.

Die Motion hat eine doppelte Zielsetzung. Einmal wollten die Verselbständigung der Parlamentsdienste anvisiert werden mit einer Aenderung des Artikels 105 der Bundesverfassung, und sodann sollte eine Verstärkung der Hilfsdienste des Parlamentes eingeleitet werden.

Der Bundesrat stand anfänglich, wie das im Bericht vom 12. November 1969 zum Ausdruck gekommen ist, der Motion mit einiger Reserve gegenüber. Er stellte sich insbesondere die Frage, ob die sofortige Revision des Artikels 105 der Bundesverfassung wirklich sinnvoll wäre und ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik sein könne. Dagegen hielt auch der Bundesrat — und das möchte ich unterstreichen — fest, dass gewisse Ausbaubedürfnisse der parlamentarischen Hilfsdienste nicht bestritten werden können. Auch der Bundesrat ist ja daran, seine eigenen Hilfsmittel zu verbessern. Es ist sicher notwendig, dass, wenn wir beim bisherigen System des Milizparlamentes bleiben wollen, die Hilfsdienste für die Parlamentarier verstärken müssen. Soweit der Bericht des Bundesrates vom 12. November 1969. Am 6. Oktober 1970 ist dann die Initiative der nationalrätlichen Kommission eingereicht worden, wie das der Kommissionspräsident dargelegt hat.

Der Bundesrat hat am 4. November 1970 zu dieser Initiative Stellung genommen. Trotz der früheren Zurückhaltung gegenüber den einzelnen Vorschlägen stimmte der Bundesrat diesmal den Anträgen der Kommission grundsätzlich auf der ganzen Linie zu. Er liess sich dabei vor allem von der Ueberlegung leiten, dass es sich weitgehend um Fragen der Reorganisation des Parlamentsbetriebes handle, für die in erster Linie die beiden Räte zuständig sind und die Verantwortung dafür zu tragen haben. Der Nationalrat folgte im wesentlichen den Anträgen seiner Kommission. In der Kommission Ihres Rates fand indessen diese Initiative eine sehr kritische Aufnahme. Der Kommissionspräsident hat über die Verhandlungen und die Kommissionsanträge berichtet. Ich kann deshalb verzichten, darauf näher einzutreten. Der Bundesrat hält nach wie vor an der Erklärung, die er am 12. November 1970 abgegeben hat, fest. Immerhin möchte er zu bedenken geben, dass mit diesen Anträgen eine entscheidende Differenz gegenüber dem Nationalrat geschaffen wird, die zweifellos noch zu reden geben dürfte. Im Nationalrat ist nämlich die Verselbständigung der Parlamentsdienste sehr stark in den Vordergrund gerückt worden. Wie ich Ihnen jedoch sagte, betrachtet der Bundesrat dieses Geschäft in erster Linie als eine Angelegenheit des Parlamentes, das entscheiden muss. Der Bundesrat und besonders der Vorsteher des Militärdepartementes als Bundespräsident stehen bei diesem Geschäft Gewehr bei Fuss.

Es sei mir noch eine Bemerkung an die Adresse von Herrn Ständerat Ulrich erlaubt: Es ist richtig, dass die Rationalisierung des Parlamentsbetriebes angestrebt werden muss. Sie kennen die Anträge, welche die Präsidentenkonferenz berät. Für heute und für morgen nachmittag ist eine Sitzung in dieser Angelegenheit anberaumt, wobei versucht wird, den Parlamentsbetrieb zu vereinfachen. Ich glaube, dass auch in dieser Richtung etwas geschehen muss. Auf der einen Seite müssen die Vereinfachungen durchgeführt werden, die verantwortet werden können; auf der andern Seite ist aber auch der Bundesrat der Meinung, dass dem Parlament jene Dienste zur Verfügung gestellt werden müssen, auf die es angewiesen ist.

Das ist die etwas gewundene Erklärung, die der Bundespräsident zu diesem Geschäft abgeben kann.

Präsident: Die Kommission stellt den Antrag, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Eintreten auf die Initiative
wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
de l'initiative

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

A

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung (Art. 94bis und 105)

Arrêté fédéral modifiant la constitution fédérale (art. 94bis et 105)

B

Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes

Loi fédérale modifiant la loi sur les rapports entre les conseils

Antrag der Kommission

Streichen.

Proposition de la commission

Biffer.

Präsident: Ferner beantragt die Kommission, die Entwürfe A. Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung (Art. 94bis und 105) und B. Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes zu streichen, so dass einzig der Entwurf C. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste zur Beratung gelangt.

Zustimmung — Adhésion

C

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Arrêté fédéral sur les services administratifs du Parlement

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

C

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
(Vom 1971)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung der Artikel 40, 40bis und 47quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962

beschliesst:

1. Abschnitt

Allgemeines

Titre et préambule

Proposition de la commission

C.

Arrêté fédéral sur les services du Parlement
(du 1971)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 40, 40*bis* et 47*quinquies* de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils

arrête:

Chapitre premier: Généralités

Angenommen — Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Organisation

Abs. 1

Die Parlamentsdienste sind administrativ eine Abteilung der Bundeskanzlei. Sie umfassen, unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung, das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist unter Wahrung seiner gesetzlichen Sonderstellung beigeordnet.

Abs. 2

Für die Ausübung ihrer Funktionen sind die Parlamentsdienste unabhängig von Bundesrat und Bundeskanzlei; es unterstehen:

— der Generalsekretär den Ratspräsidenten;

— der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission;

— die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Beamten des Kommissionsdienstes den Kommissionen, für die sie tätig sind;

— der Protokollierungsdienst dem Generalsekretariat.

Art. 1

Proposition de la commission

Organisation

Al. 1

Les services du Parlement sont, administrativement, une division de la Chancellerie fédérale. Ils comprennent, sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, le secrétariat général, le service de documentation, le secrétariat des commissions de gestion, le service des commissions et le service des procès-verbaux. Le secrétariat des commissions des finances leur est rattaché, sous réserve de la position spéciale que la loi lui confère.

Al. 2

Dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale; sont subordonnés:

— le secrétaire général aux présidents des conseils législatifs;

— le service de documentation à la commission de documentation;

— les secrétariats des commissions des finances et des commissions de gestion ainsi que les fonctionnaires du service des commissions aux commissions pour lesquelles ils exercent leur activité;

— le service des procès-verbaux au secrétariat général.

Vogt: Berichterstatter: Dem Artikel 1 entnehmen Sie bereits die grundsätzlich veränderte Weichenstellung.

Der Artikel 1, Absatz 1, in der Fassung Ihrer Kommission entspricht materiell dem Artikel 1, Absatz 1, gemäss Beschluss des Nationalrates. Unsere Kommission beantragt Ihnen bloss kleine redaktionelle Aenderungen. Hier stellen wir ausdrücklich fest, dass die Parlamentsdienste administrativ eine Abteilung der Bundeskanzlei sind. Damit wird verhindert, dass eine Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr stattfinden muss.

In Artikel 1, Absatz 2, ergibt sich dann die grundsätzliche Differenz, indem dieser Absatz gemäss Antrag der ständerätlichen Kommission lautet: «Für die Ausübung ihrer Funktionen sind die Parlamentsdienste unabhängig von Bundesrat und Bundeskanzlei . . .» Ihre Kommission hat gewünscht ausdrücklich festzuhalten, dass die Parlamentsdienste eine unabhängige Sektion im Bundesdienst bilden. Administrativ, disziplinarisch und organisatorisch unterstehen sie der Bundeskanzlei, während funktionell der bestehende Zustand sanktioniert werden soll.

Von Wichtigkeit ist noch zu erwähnen, dass damit auch verhindert wird, dass zweierlei Bundesbeamtenrecht entsteht. Es bestünde die Möglichkeit, dass bei einer vollständigen Abtrennung unter Umständen zwei Kategorien von Beamten im Verwaltungsdienst des Bundes arbeiten würden, die ungleich behandelt werden könnten. Eine solche Möglichkeit fällt mit unserem Antrag dahin. Ich empfehle Ihnen, dem Artikel 1 in der von unserer Kommission vorgeschlagenen Fassung zuzustimmen.

Angenommen — Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Wahl der Beamten

Der Bundesrat wählt:

a) den Generalsekretär der Bundesversammlung nach Anhören der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und des Büros des Ständerates;

b) den Chef des Dokumentationsdienstes nach Anhören der Dokumentationskommission;

c) den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen nach Anhören der Geschäftsprüfungskommissionen;

d) den Sekretär der Finanzkommissionen gemäss Artikel 18, Absatz 2, des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle;

e) die weitern Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind.

Abs. 2

Die übrigen Beamten wählt der Bundeskanzler. Er kann seine Befugnisse dem Generalsekretär übertragen.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Nomination des fonctionnaires

Le Conseil fédéral nomme:

a. Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, après avoir entendu la conférence des présidents de groupe du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats;

b. Le chef du service de documentation, après avoir entendu la commission de documentation;

c. Le secrétaire des commissions de gestion, après avoir entendu ces commissions;

d. Le secrétaire des commissions des finances selon l'article 18, 2e alinéa, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances;

e. Les fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 3e classe de traitement.

Al. 2

Les autres fonctionnaires sont nommés par le chancelier de la Confédération, qui peut déléguer ses pouvoirs au secrétaire général.

Vogt, Berichterstatter: Der Artikel 2 handelt von der Wahl der Beamten. Hier besteht der Unterschied darin, dass nach dem Beschluss des Nationalrates eine zu schaffende Verwaltungskommission den Generalsekretär und die ersten Beamten zu wählen hätte. Der Nationalrat hatte beschlossen, diese Kommission nicht paritätisch zusammenzusetzen, worüber sich bereits in unserer Kommission eine Diskussion entfachte, die nicht gerade sehr vielverheissend war. Wir können auch diese Klippe umschiffen, indem wir festlegen, dass der Bundesrat — und nicht die Verwaltungskommission — den Generalsekretär der Bundesversammlung, den Chef des Dokumentationsdienstes, den Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen, den Sekretär der Finanzkommissionen sowie weitere Beamte, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind, wählt. Die übrigen Beamten dagegen soll der Bundeskanzler wählen, wobei er seine Befugnisse dem Generalsekretär übertragen kann, was er zweifellos tun wird. Die Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind, werden ebenfalls Spitzenbeamte sein, mit einer Jahresbesoldung von 34 800 bis 42 100 Franken.

Auch diese sollen also, selbstverständlich auf Vorschlag der betreffenden Chefbeamten, durch den Bundesrat gewählt werden.

Ich beantrage Ihnen, dem Artikel 2 gemäss Vorschlag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Hefti: Ich möchte anfragen, wer in Zukunft das Protokoll unseres Rates führt: Führt das weiterhin der Bundesvizekanzler oder jemand anders?

Vogt, Berichterstatter: Das ist meines Wissens nicht geändert worden. Der Vizekanzler wird weiterhin das Protokoll führen, wie das bis jetzt der Fall gewesen ist.

Hefti: Ist das die offizielle Meinung oder nur die persönliche Meinung des Herrn Kommissionsreferenten?

Vogt, Berichterstatter: Das ist meine persönliche Meinung!

M. **Guisan:** Cette question a été évoquée, M. le conseiller Hefti ne s'en étonnera pas, pendant les débats de la commission; celle-ci a exprimé de la façon la plus nette, le désir que nos procès-verbaux soient tenus à l'avenir, comme aujourd'hui, par le vice-chancelier de la Confédération, et nous avons reçu l'assurance que cela serait le cas.

Vogt, Berichterstatter: Ja!

Hefti: Kann das der Herr Bundespräsident bestätigen?

Bundespräsident **Gnägi:** Ich glaube, das kann hier bestätigt werden. Auch der Bundesrat hat nicht die Absicht, dass er hier den Antrag stellen würde, etwas zu ändern. Diese Angelegenheit ist meines Erachtens eine Sache des Parlamentes. Wenn das Parlament dieser Lösung den Vorzug gibt, so wird der Bundesrat ihr sicher zustimmen.

Hefti: Ich danke.

Angenommen — Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Aufgaben und Befugnisse im allgemeinen

Unter Vorbehalt der bestehenden Gesetze richten sich die Aufgaben und Befugnisse der Parlamentsdienste nach den folgenden Bestimmungen und den Verfügungen des Parlamentsorgans, für das sie gemäss Artikel 1 Absatz 2 tätig sind.

Art. 3

Proposition de la commission

Tâches et attributions en général

Sous réserve des lois en vigueur, les tâches et les attributions des services du Parlement sont déterminées par les dispositions qui suivent et par les décisions des organes du Parlement pour lesquels ces services exercent leur activité selon l'article 1er, 2e alinéa.

Vogt, Berichterstatter: Dieser Artikel handelt von den Aufgaben und Befugnissen im allgemeinen. Er ist identisch (wörtlich genau) mit Artikel 3 der nationalrätlichen Fassung, so dass wir hier ohne weiteres zustimmen können. Es ist der bisherige Zustand.

Angenommen — Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Verhältnis zur übrigen Verwaltung

Abs. 1

Die Parlamentsdienste verkehren direkt mit den Dienststellen der Bundesverwaltung; nötigenfalls unterrichten sie zuvor das zuständige Departement.

Abs. 2

Wenn es ihr Auftrag erfordert, können die Parlamentsdienste bei den Departementen und ihren Abtei-

lungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann dazu die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden.

Abs. 3

Die Verwaltung gibt den Parlamentsdiensten, soweit sie dazu vom Bundesrat ermächtigt ist, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Akten heraus.

Abs. 4

Artikel 47quater des Geschäftsverkehrsgesetzes bleibt vorbehalten.

Art. 4

Proposition de la commission

Rapports avec les autres services de l'administration

Al. 1

Les services du Parlement traitent directement avec les autres services de l'administration fédérale; toutefois, ils en informent au besoin le département compétent.

Al. 2

Si leur mandat l'exige, les services du Parlement peuvent demander aux départements et à leurs divisions des renseignements sur des questions touchant des domaines techniques ou des questions de droit. Les départements et les divisions sont tenus de donner suite à ces demandes. Le Conseil fédéral peut à cet effet lever le secret de fonction et le secret militaire.

Al. 3

Dans la mesure où le Conseil fédéral l'y autorise, l'administration remet aux services du Parlement les documents dont ils ont besoin pour remplir leur tâche.

Al. 4

L'article 47*quater* de la loi sur les rapports entre les conseils est réservé.

Vogt, Berichterstatter: Hier wird vom Verhältnis zur übrigen Verwaltung gesprochen, wobei folgendes zu sagen ist: Nach Artikel 23 dieses Beschlussentwurfes werden aufgehoben einmal der Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967 betreffend das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission und der Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst. Beide Beschlüsse werden nun nach unserer Auffassung und Meinung im vorliegenden Bundesbeschluss integriert.

Der Nationalrat lässt beide Beschlüsse bestehen. Ihm genügt ein blosser Hinweis in Artikel 4 und 5.

Weil die ständerätliche Kommission alles, was mit den Parlamentsdiensten zusammenhängt, in einem Erlass zusammenfassen will, müssen notgedrungen die Bestimmungen über die bestehenden Parlamentsdienste umfangreicher gestaltet und die allgemeinen Bestimmungen ebenfalls etwas ausführlicher festgelegt werden. Die Artikel 4 ff. sind solche allgemeine Bestimmungen.

Ich empfehle Ihnen hier zuzustimmen.

Angenommen — Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Vertraulichkeit

Ueber vertrauliche Mitteilungen von Ratspräsidenten, Kommissionen, Kommissionspräsidenten, Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Sie behandeln Aufträge vertraulich, wenn der Auftraggeber nichts anderes bestimmt. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

Art. 5

Proposition de la commission

Caractère confidentiel

Les fonctionnaires des services du Parlement gardent le secret envers quiconque sur les communications confidentielles des présidents des conseils législatifs, des commissions et de leurs présidents, ainsi que des groupes et des membres des conseils. Les mandats qu'ils reçoivent sont confidentiels, à moins que le mandant n'en décide autrement. Les prescriptions sur le secret de fonction s'appliquent au surplus.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 5 handelt über den Dokumentationsdienst. Dieser Artikel betreffend die Vertraulichkeit ist nun ein solcher Artikel, der im bestehenden Reglement über den Dokumentationsdienst in Artikel 10 vorhanden ist. Er ist einfach hinübergenommen und hier nun fixiert worden.

Ich kann Ihnen empfehlen, auch diesem Artikel zuzustimmen.

Angenommen — Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Protokolle

Abs. 1

Die Protokolle einer Kommission und ihrer Unterkommissionen oder Sektionen werden in der Regel allen Mitgliedern dieser Kommission, dem Präsidenten der entsprechenden Kommission des andern Rates sowie den an den Verhandlungen beteiligten Departementen zugestellt. Andere Sitzungsteilnehmer können Auszüge über ihre Ausführungen erhalten.

Abs. 2

Soweit Protokolle einer ständigen oder nichtständigen Kommission Feststellungen enthalten, die den Geschäftskreis einer andern ständigen Kommission berühren, werden sie auch deren Präsidenten und Sekretariat zugestellt.

Abs. 3

Den Mitgliedern des Bundesrates werden ferner Kommissionsprotokolle zugestellt, in denen die Geschäftsführung ihres Departementes oder Grundsatzfragen der Verwaltungskontrolle behandelt werden.

Proposition de la commission

Art. 6

Procès-verbaux

Al. 1

Les procès-verbaux d'une commission ou de ses sous-commissions ou sections sont remis en règle

générale à tous les membres de ladite commission, au président de la commission correspondante de l'autre conseil ainsi qu'aux départements qui ont participé aux délibérations. Les autres participants peuvent obtenir des extraits relatifs à leurs propres déclarations.

Al. 2

Les procès-verbaux d'une commission permanente ou non permanente sont également remis aux présidents et aux secrétariats d'autres commissions permanentes, s'ils contiennent des remarques touchant le cercle d'activité de ces commissions.

Al. 3

Les procès-verbaux des séances de commissions sont communiqués aux membres du Conseil fédéral, lorsqu'ils traitent de la gestion de leur département ou des questions de principe concernant le contrôle de l'administration.

Vogt, Berichterstatter: Dieser Artikel beschlägt die Geschäftsprüfungskommission. Er entspricht mit kleinen redaktionellen Abänderungen den drei Absätzen des Artikels 4 des Reglementes der Geschäftsprüfungskommission.

Ich empfehle Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Register

Die von der Bundesversammlung und den Kommissionen sowie deren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

Art. 7

Proposition de la commission

Enregistrement

Les affaires traitées par l'Assemblée fédérale ainsi que par les commissions et leurs sections sont enregistrées selon des règles uniformes.

Vogt, Berichterstatter: Auch der Artikel 7 über das Register ist dem bestehenden Reglement der Geschäftsprüfungskommission entnommen, nur dass die Registrierung nach einheitlichen Grundsätzen für alle von der Bundesversammlung, den Kommissionen und den Sektionen behandelten Geschäfte zu erfolgen hat.

Ich empfehle Zustimmung.

Angenommen — Adopté

2. Abschnitt: Generalsekretariat

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Generalsekretär vertritt im Rahmen der Bundeskanzlei die Parlamentsdienste nach aussen, koordiniert ihre Tätigkeit und wahrt die Beziehungen zur Presse und zu den übrigen Informationsträgern. Er bearbeitet die Fragen des Parlamentsrechts und zusammen mit den übrigen Stellen der Bundeskanzlei jene der Gesetzestechnik.

Abs. 2

Das Generalsekretariat führt die Sekretariatsgeschäfte für das Plenum, den Präsidenten, das Büro jedes Rates und der Vereinigten Bundesversammlung, sowie für die Fraktionspräsidentenkonferenz. Zusammen mit dem Kommissionendienst vermittelt es die Akten zwischen den Departementen und den Kommissionen.

Abs. 3

Der Generalsekretär sorgt

a) im Falle der Verhinderung des Sekretärs einer Kommission, im Einvernehmen mit deren Präsidenten, für die Stellvertretung;
b) für das von den Parlamentsdiensten benötigte Hilfspersonal.

Abs. 4

Das Generalsekretariat ordnet die Registrierung der Geschäfte, archiviert die Akten und bearbeitet alle weitern Aufgaben, die keinem andern Parlamentsdienst zugewiesen sind.

Chapitre deuxième: Secrétariat général

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

Dans le cadre de la Chancellerie fédérale, le secrétaire général représente les services du Parlement à l'extérieur, coordonne leur activité et pourvoit aux relations avec la presse et les autres organes de l'information. Il traite les questions juridiques relatives au Parlement et, de concert avec les autres services de la Chancellerie fédérale, celles qui concernent la technique législative.

Al. 2

Le secrétariat général assure l'exécution des travaux de secrétariat pour les séances plénières, les présidents, les bureaux des conseils et des chambres réunies, ainsi que pour la Conférence des présidents de groupe. De concert avec le service des commissions, il pourvoit à la transmission des dossiers entre les départements et les commissions.

Al. 3

Le secrétaire général fait en sorte:

a. Qu'un suppléant soit désigné en cas d'empêchement du secrétaire d'une commission, après entente avec le président de ladite commission,
b. Que le personnel auxiliaire nécessaire soit mis à la disposition des services du Parlement.

Al. 4

Le secrétaire général règle l'enregistrement des affaires, tient les archives et accomplit toute tâche qui n'est pas attribuée à un autre service du Parlement.

Vogt, Berichterstatter: Hier sind die Absätze 1 und 2 fast wörtlich identisch mit dem Artikel 4 des nationalrätlichen Entwurfes. Der Absatz 3 ist etwas übersichtlicher gegliedert. Der letzte Satz von Absatz 3 der nationalrätlichen Fassung wird zu Absatz 4.

Ich empfehle Zustimmung.

Angenommen — Adopté

3. Abschnitt: Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 9

Antrag der Kommission

Aufgaben

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt.

Chapitre troisième: Secrétariat des commissions de gestion

Al. 9

Proposition de la commission

Tâches

Le secrétariat des commissions de gestion expédie les affaires de chancellerie de ces commissions et assiste celles-ci dans l'accomplissement de leurs tâches; il rassemble notamment, selon les instructions des présidents des commissions, tous les documents nécessaires pour apprécier la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, il accomplit tous les autres travaux préparatoires que requiert l'activité des commissions et exécute leurs mandats.

Vogt, Berichterstatter: Der Nationalrat hat dieses Geschäft mit einem einzigen Artikel (dem Artikel 5) abgetan, eben aus dem Erkennen heraus, dass er auf das bestehende Reglement der Geschäftsprüfungskommissionen verweist.

Weil wir nun alles integrieren, müssen wir etwas ausführlicher werden. Der Artikel 9 entspricht dem seinerzeitigen Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und ist wörtlich dem Artikel 1 entnommen.

Wir können auch hier zustimmen.

Angenommen — Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen

Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

a) er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;

b) er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor;

c) er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;

d) er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte;

e) er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommissionen aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse;

f) er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater, Abs. 5, und Art. 54, Abs. 3, des Gesetzes).

Art. 10

Proposition de la commission

Secrétaire des commissions de gestion

Le secrétaire s'acquitte en particulier des tâches suivantes:

a. Il assiste les présidents des deux commissions dans l'expédition des affaires présidentielles;

b. Il prépare la répartition des affaires entre les deux commissions et entre leurs sections;

c. Il assure la tenue du procès-verbal des deux commissions et de leurs sections ainsi que l'expédition de leurs affaires de chancellerie;

d. Il établit le projet des programmes d'inspection et prépare l'examen des rapports de gestion;

e. Il procède à des recherches sur l'ordre des commissions ou de leurs présidents, élabore les propositions que les sections présentent à leurs commissions plénières et veille à l'exécution des décisions des commissions;

f. Il fait en sorte que les constatations touchant le champ d'activité d'une autre commission permanente soient portées à la connaissance de cette commission (art. 47*quater*, 5e al., et art. 54, 3e al., de la loi).

Vogt, Berichterstatter: Dieser Artikel ist die wörtliche Fassung des Artikels 2 des Reglementes der Geschäftsprüfungskommission. Es handelt sich um einen bestehenden Zustand.

Wir können deshalb auch hier ohne weiteres zustimmen.

Angenommen — Adopté

4. Abschnitt: Dokumentationsdienst

Art. 11

Antrag der Kommission

Aufgaben

Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten, ihren Kommissionen, den Fraktionen, den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben sowie den übrigen Parlamentsdiensten zur Verfügung. Er wahrt die Verbindung mit andern Dokumentations- und Informationsstellen, insbesondere der ausländischen Parlamente.

Seine Aufgaben sind insbesondere:

a) die von den Kommissionen und den Ratsmitgliedern verlangte Dokumentation zu beschaffen;

b) die Kommissionen oder alle Ratsmitglieder auf wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen aufmerksam zu machen oder sie ihnen zuzustellen;

c) den Kommissionen und den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sachfragen, namentlich Rechtsfragen, zur Verfügung zu stehen;

d) über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte ein Sachregister zu führen.

Der Dokumentationsdienst kann nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten, von Begründungen persönlicher Vorstösse oder zu Uebersetzungsarbeiten herangezogen werden.

Chapitre quatrième: Service de documentation

Art. 11

Proposition de la commission

Tâches

Le service de documentation de l'Assemblée fédérale est à la disposition des deux conseils, de leurs commissions, des groupes et de chacun des membres des conseils pour l'exercice de leurs charges parlementaires ainsi que des autres services du Parlement. Il assure la liaison avec les autres services de documentation et d'information, en particulier ceux des parlements étrangers.

Ses tâches sont notamment les suivantes:

a. Réunir la documentation demandée par les commissions et les membres des conseils;

b. Attirer l'attention des commissions et de tous les membres des conseils sur des publications importantes relatives à un projet ou à des questions de politique générale, ou leur remettre ces publications;

c. Se tenir à la disposition des commissions et des membres des conseils pour l'étude de questions de droit et de fait soulevées par les objets à traiter;

d. Tenir un registre des affaires traitées par les conseils et leurs commissions.

Le service de documentation ne peut être appelé à rédiger des rapports de commission, à développer des interventions personnelles ni à faire des travaux de traduction.

Vogt, Berichterstatter: Dieser Artikel ist die sinngemässe Wiedergabe des Absatzes 1 des Artikels 1 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst. Vorgesehen ist eine zeitgemässe Ausgestaltung der Verbindungen mit andern Dokumentationsstellen, wobei Sie vielleicht im letzten Satz des Absatzes 1 sehen, dass neu hinzugekommen ist: «Er wahrt die Verbindung mit andern Dokumentations- und Informationsstellen, insbesondere der ausländischen Parlamente.»

Absatz 2, Litera a bis d, entspricht dem Artikel 1 des betreffenden Reglementes (Art. 1, Abs. 2).

Bei Absatz 3 ist nun neu hinzugekommen: «Der Dokumentationsdienst kann nicht zur Abfassung von Kommissionsberichten, von Begründungen persönlicher Vorstösse oder zu Uebersetzungsarbeiten herangezogen werden.» Gemeint ist, dass der Dokumentationsdienst nicht herangezogen werden kann zur Ausarbeitung von Referaten hier im Saale usw. Es handelt sich um einen ausdrücklichen Wunsch, der in der Kommission geäussert worden ist. Es ist darauf hingewiesen worden, dass die Praxis leider ergeben hat, dass eine solche Bestimmung unter Umständen von Nutzen sein kann.

Ich möchte Ihnen empfehlen, die Absätze 1, 2 und 3 gutzuheissen.

Angenommen — Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Arbeitsgrundsätze

Für die Ausführung der Aufträge richtet sich der Dokumentationsdienst nach den Wünschen des Auftraggebers. Bei den Arbeiten für die Kommissionen achtet er auf möglichste Objektivität und stellt sie den Kommissionsmitgliedern direkt zu.

Art. 12

Proposition de la commission

Principes de travail

Pour s'acquitter de ses mandats, le service de documentation tiendra compte des vœux du mandant. Il observera une objectivité aussi stricte que possible, lorsqu'il sera chargé de travaux pour les commissions, et il les remettra directement aux membres de celles-ci.

Vogt, Berichterstatter: Der hier vorgeschlagene Artikel 12 entspricht dem bisherigen Artikel 9. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zweifelsfälle

[1] Bestehen Zweifel darüber, ob der Auftrag eines einzelnen Ratsmitgliedes oder einer Anzahl von Ratsmitgliedern der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben dient, so entscheidet die Dokumentationskommission.

[2] Die Dokumentationskommission entscheidet ebenfalls über die Annahme oder die Weiterführung des Auftrages eines Ratsmitgliedes, einer Anzahl von Ratsmitgliedern oder eines Parlamentsdienstes, wenn streitig ist, ob der Dokumentationsdienst sachlich und zeitlich in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen.

Art. 13

Proposition de la commission

Cas limites

[1] S'il est douteux que l'exécution d'un mandat donné par un membre d'un conseil ou par plusieurs membres en commun serve à l'exercice de leurs charges parlementaires, la commission de documentation statue.

[2] La commission de documentation statue également sur l'acceptation ou la poursuite de l'exécution d'un mandat donné par un membre d'un conseil, plusieurs membres en commun, ou un service du Parlement lorsqu'il y a contestation sur le point de savoir si le service de documentation dispose des moyens et du temps nécessaires pour exécuter le mandat.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 13 entspricht der wörtlichen Uebernahme von Artikel 4 des bisherigen Reglementes betreffend den Dokumentationsdienst. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Mittel

Abs. 1

Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Dokumentationsdienst die Parlamentsbibliothek zur Verfügung, die bei den Anschaffungen den Bedürfnissen des Parlaments besonders Rechnung trägt.

Abs. 2

Alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sind verpflichtet, im Rahmen ihrer

Möglichkeiten dem Dokumentationsdienst durch Auskünfte und Ausleihe zu helfen.

Art. 14

Proposition de la commission

Moyens

Al. 1

Pour s'acquitter de sa tâche, le service de documentation dispose de la bibliothèque du Parlement, qui tient compte tout particulièrement, en faisant ses acquisitions, des besoins du Parlement.

Al. 2

Toutes les bibliothèques et tous les services de documentation de l'administration fédérale sont tenus, dans la mesure du possible, de renseigner le service de documentation et de lui remettre des ouvrages en prêt.

Vogt, Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 entsprechen sinngemäss den beiden Absätzen in Artikel 5 des Reglementes betreffend den Dokumentationsdienst. Ich empfehle Ihnen auch hier Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Experten

Ist der Dokumentationsdienst auch mit Hilfe der Departemente oder Abteilungen nicht in der Lage, einen Auftrag zu erfüllen, so kann er ihn mit Zustimmung der Dokumentationskommission durch Experten ausserhalb der Bundesverwaltung bearbeiten lassen.

Art. 15

Proposition de la commission

Experts

Si le service de documentation n'est pas en mesure, même avec l'aide de départements ou divisions, d'exécuter un mandat, il peut en charger, avec l'assentiment de la commission de documentation, des experts n'appartenant pas à l'administration fédérale.

Vogt, Berichterstatter: Dieser Artikel bedeutet die wörtliche Uebernahme von Artikel 7 aus dem Reglement des Dokumentationsdienstes.

Angenommen — Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Erledigung der Aufträge

Die Aufträge werden in der Regel in der Reihenfolge ihres Einganges erledigt; soweit das Arbeitsprogramm der Räte es erfordert, haben jedoch Aufträge der Ratspräsidenten, der Kommissionen und der Fraktionen die Priorität.

Art. 16

Proposition de la commission

Exécution des mandats

En règle générale, les mandats sont exécutés dans l'ordre de leur arrivée; ceux des présidents des conseils, des commissions et des groupes ont toutefois la priorité lorsque le programme des travaux parlementaires l'exige.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 16 entspricht dem bisherigen Artikel 8 des genannten Dienstes. Ich empfehle Ihnen auch hier Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Weitergabe von Arbeiten

Die im Auftrag einer Kommission ausgeführten Arbeiten werden, mit dem Einverständnis des Kommissionspräsidenten, auch dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht und, auf Verlangen, jedem Mitglied der Räte. Dies kann auch bei andern Aufträgen geschehen, wenn der Auftraggeber einverstanden ist.

Art. 17

Proposition de la commission

Communication des travaux

Les travaux exécutés sur mandat d'une commission seront également portés à la connaissance du Conseil fédéral, avec l'assentiment du président de la commission, et communiqués, sur demande, aux autres membres des conseils. Ceci pourra se faire également en cas d'autres mandats avec l'assentiment du mandant.

Vogt, Berichterstatter: Sie sehen, dass auch Artikel 17 wie alle übrigen Punkte des bestehenden Reglementes übernommen worden ist, hier nämlich Artikel 10, Absatz 2. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Dokumentationskommission

Abs. 1

Die Räte wählen für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Dokumentationskommission, die aus je fünf Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates besteht und sich selbst konstituiert. Einer angemessenen Vertretung der drei Amtssprachen soll Rechnung getragen werden.

Abs. 2

Die Mitglieder können der Kommission ununterbrochen während höchstens acht Jahren angehören. Mitglieder, die ausgeschieden sind, sind während vier Jahren in die Kommission nicht wieder wählbar.

Abs. 3

Der Kommission obliegen die Aufsicht über die Tätigkeit des Dokumentationsdienstes sowie jene Aufgaben, die in Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe b, sowie in den Artikeln 13 und 15 erwähnt sind.

Abs. 4

Die Kommission berichtet den Büros beider Räte am Ende jeder Legislaturperiode schriftlich über ihre Erfahrungen und Beobachtungen.

Art. 18

Proposition de la commission

Commission de documentation

Al. 1

Les conseils nomment, pour la durée d'une période législative, une commission commune de documentation, qui se compose de cinq membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats et qui se constitue elle-même. Il doit être tenu compte des trois langues nationales.

Al. 2

Les membres peuvent faire partie de la commission de façon ininterrompue pendant huit ans au plus. Ceux qui ont quitté la commission n'y sont pas rééligibles pendant quatre ans.

Al. 3

La commission est chargée de surveiller l'activité du service de documentation, ainsi que l'exécution des tâches prévues aux articles 2, 1er alinéa, lettre *b*, 13 et 15.

Al. 4

A la fin de chaque période législative, la commission remet aux bureaux des deux conseils un rapport écrit relatif à ses expériences et observations.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 18 beschlägt die Dokumentationskommission. Das ist eine schon im Reglement des Dokumentationsdienstes geschaffene Kommission. Artikel 18 entspricht einer wörtlichen Uebernahme aus dem bestehenden Reglement. Es wurde also weder die Aufgabe der Kommission, noch ihre Zusammensetzung irgendwie geändert. Ich empfehle auch hier zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Sekretariate parlamentarischer Kommissionen

Der Dokumentationsdienst führt das Sekretariat der Dokumentationskommission und der Kommissionen für Wissenschaft und Forschung; er kann vom Generalsekretär, im Einverständnis mit der Dokumentationskommission, mit der Führung weiterer Sekretariate betraut werden.

Art. 19

Proposition de la commission

Secrétariats de commissions parlementaires

Le service de documentation tient le secrétariat de la commission de documentation et celui des commissions de la science et de la recherche; le secrétaire général peut aussi, avec l'assentiment de la commission de documentation, lui confier d'autres secrétariats.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 19 entspricht sinngemäss dem nationalrätlichen Vorschlag in Artikel 6, Absatz 2. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

5. Abschnitt: Kommissionendienst

Art. 20

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Kommissionendienst besorgt die Sekretariatsgeschäfte für die nicht mit eigenen Sekretariaten versehenen ständigen und, soweit möglich und notwendig, für die nichtständigen Kommissionen.

Abs. 2

Jede ständige Kommission hat, unter Vorbehalt der Stellvertretung im Verhinderungsfall, stets denselben Sekretär. Die Tätigkeit für nichtständige Kommissionen wird den Sekretären nach ihren Fachrichtungen zugewiesen. Können die Parlamentsdienste das Sekretariat einer Kommission nicht selbst übernehmen, so betraut der Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher damit die in der Sache zuständige Abteilung der Bundesverwaltung.

Abs. 3

Die Kommissionssekretäre stehen für die Vorbereitung der Kommissionsarbeiten und für Aufträge aus der Kommission zur Verfügung. Sie beaufsichtigen die Protokollführung und sammeln die Kommissionsakten für das Archiv.

Chapitre cinquième: Service des commissions

Art. 20

Proposition de la commission

Al. 1

Le service des commissions pourvoit aux travaux de secrétariat des commissions permanentes qui n'ont pas leur propre secrétariat et, dans la mesure du possible, à ceux des commissions non permanentes qui en auraient besoin.

Al. 2

Le secrétariat d'une commission permanente est toujours assumé par la même personne, sauf lorsque le secrétaire doit être remplacé par un suppléant en cas d'empêchement. Les secrétariats des commissions non permanentes sont attribués aux secrétaires selon leurs connaissances particulières. Si les services du Parlement ne peuvent pas se charger du secrétariat d'une commission, le secrétaire général le confie à la division compétente de l'administration fédérale, après entente avec le chef du département.

Al. 3

Les secrétaires peuvent être chargés de préparer les travaux des commissions et accomplissent les mandats qui leur sont donnés dans le cours de ces travaux. Ils surveillent la rédaction des procès-verbaux et réunissent les documents à mettre aux archives.

Vogt, Berichterstatter: In Absatz 1 herrscht hier völlige Uebereinstimmung; er entspricht wörtlich der nationalrätlichen Fassung in Artikel 7, Absatz 1.

Auch in Absatz 2 herrscht sinngemäss Uebereinstimmung; bei uns steht allerdings in der vierten Zeile: «Können die Parlamentsdienste das Sekretariat einer Kommission . . .», während der Nationalrat seinerzeit geschrieben hat: «Kann die Parlamentsverwaltung . . .»

Wir hielten es für etwas verwirrend, wenn hier plötzlich von der Parlamentsverwaltung gesprochen wird, da bis dahin immer von den Parlamentsdiensten die Rede war. Wir möchten diese Bezeichnung durchgehend beibehalten.

Angenommen — Adopté

6. Abschnitt: Protokollierungsdienst

Art. 21

Antrag der Kommission

Dem Protokollierungsdienst obliegen die Aufnahme der Reden in den Ratssitzungen und die Herausgabe des Amtlichen Bulletins der eidgenössischen Räte. Er erstellt unter der Aufsicht der Kommissionssekretäre die Protokolle der Kommissionsberatungen.

Chapitre sixième: Service des procès-verbaux

Art. 21

Proposition de la commission

Il incombe au service des procès-verbaux de rédiger le compte rendu des délibérations des conseils ainsi que de publier le Bulletin officiel des chambres fédérales. Il tient le procès-verbal des séances des commissions sous la surveillance de leurs secrétaires.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 21 ist die wörtliche Wiedergabe von Artikel 8 des nationalrätlichen Beschlusses. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

7. Abschnitt: Koordination

Art. 22

Antrag der Kommission

[1] Die Parlamentsdienste arbeiten zusammen, informieren sich gegenseitig und helfen sich nach Möglichkeit aus. Die Beamten des Kommissionsdienstes können während der Sessionen mit der Protokollführung und der Uebersetzung in den Räten und mit ähnlichen Aufgaben betraut werden.

[2] Die Kommissionssekretäre orientieren das Generalsekretariat im Hinblick auf die Gestaltung der Ratstagungen und die Schlussredaktion der Erlasse und über Verfahrensprobleme.

Chapitre septième: Coordination

Art. 22

Proposition de la commission

[1] Les services du Parlement collaborent entre eux, s'informent mutuellement et s'entraident dans la mesure du possible. Les fonctionnaires du service des commissions peuvent être chargés, pendant les sessions, de la rédaction du procès-verbal et de traductions dans les conseils ainsi que de tâches analogues.

[2] Les secrétaires des commissions renseignent le secrétariat général sur les questions touchant l'ordre du jour des conseils et la rédaction finale des actes législatifs ainsi que sur les questions de procédure.

Vogt, Berichterstatter: Artikel 22 entspricht wörtlich dem Artikel 9, Absätze 1 und 2, der nationalrätlichen Fassung. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 23

Antrag der Kommission

Aufhebung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967 über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung werden aufgehoben.

Chapitre huitième: Dispositions finales

Art. 23

Proposition de la commission

Abrogation du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 14 juin 1967 sur le secrétariat des commissions de gestion et l'arrêté fédéral du 27 juin 1967 concernant le service de documentation de l'Assemblée fédérale sont abrogés.

Vogt, Berichterstatter: Hier ist nun die Feststellung am Platz, dass die Bundesbeschlüsse über die Geschäftsprüfungskommission und den Dokumentationsdienst aufgehoben werden. Ich empfehle Ihnen Zustimmung. Die beiden Dienste wären dann hier integriert.

Angenommen — Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

Proposition de la commission

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Angenommen — Adopté

Präsident: Wünschen Sie auf irgendeinen Artikel zurückzukommen?

Hefti: Ich wünsche das Wort aufgrund von Artikel 68 unseres Reglementes zu ergreifen.

In der Schlussabstimmung werde ich gegen die Vorlage stimmen. Um ein gutes Protokoll zu führen, ist es meines Erachtens unbedingt erforderlich, über vollständige Sachkenntnis zu verfügen. Es ist deshalb besser, vor allem in bezug auf die raschere Bedienung, beim bisherigen Protokollierungssystem durch die Verwaltung zu bleiben, als zu diesem neuen System, das uns hier vorgeschlagen wird, überzugehen. Aus diesen Gründen werde ich gegen die Vorlage stimmen.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	18 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Präsident: Die Kommission zieht ihre Motion zurück.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 114 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

---

10 707. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10 400. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

Initiative de la commission pour l'objet no 10 400. Statut et organisation des services administratifs du Parlement

Siehe Seite 2 hiervor — Voir page 2 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1971
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1971

Differenzen — Divergences

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung (Art. 94bis und 105)

und/et

Arrêté fédéral modifiant la constitution fédérale (art. 94bis et 105)
und/et
Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes

Loi fédérale modifiant la loi sur les rapports entre les conseils

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Renschler)

Festhalten.

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Renschler)

Maintenir.

Gut, Berichterstatter der Mehrheit: Die Kommission beantragt Ihnen, die Differenzen zum vorliegenden Geschäft durch Zustimmung zum Ständerat zu bereinigen. Ich verschweige Ihnen nicht, dass die Kommission diesen Beschluss nur mit einer Stimme Mehrheit gefasst hat. Herr Renschler wird Ihnen im Namen der Minderheit Festhalten an den Beschlüssen des Nationalrates beantragen.

Damit auch die neuen Kolleginnen und Kollegen die Tragweite der Differenz verstehen, muss ich Ihnen kurz die Ausgangslage beleuchten. Nach dem geltenden Artikel 105 der Bundesverfassung werden die — wie es wörtlich heisst — «Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung» von der Bundeskanzlei geführt. Danach untersteht also rechtlich das Sekretariat unserer Versammlung dem Herrn Bundeskanzler, dem achten Bundesrat.

Als nach der Mirage-Angelegenheit die Verstärkung, der Ausbau der Verwaltungskontrolle beraten wurde, forderte im Jahre 1965 die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission in einem gedruckten Bericht eine von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung, das heisst nur dem Parlament selber unterstehende Hilfsdienste. Diese Forderung wurde übernommen durch eine Motion Conzett, die von sämtlichen Fraktionspräsidenten unterschrieben und 1968 sowohl von diesem Rat wie auch vom Ständerat einstimmig angenommen worden ist. In Ausführung des damals von beiden Räten gegebenen Mandates hat nun unsere Kommission die Initiative auf Verselbständigung und Verstärkung der Parlamentsdienste ausgearbeitet. Diese Initiative sieht Rechtssätze auf der Ebene der Verfassung, des Geschäftsverkehrsgesetzes und des einfachen Bundesbeschlusses vor. Unser Rat hat in der Extrasession vom Januar dieses Jahres mit 105:16 Stimmen der Initiative zugestimmt.

Das war die Ausgangslage für den Ständerat. Trotz der — man darf wohl sagen — überwältigenden Zustimmung durch unseren Rat hat er sich für dieses neue Gesetzgebungswerk nicht erwärmen können. Von den beiden Zielen — rechtliche Verselbständigung und Verstärkung — hat er voll nur das eine akzeptiert: die Verstärkung. Die formalrechtliche Verselbständigung und Lösung von der Bundeskanzlei und damit unsere Beschlüsse auf Revision von Artikel 105 der Bundesverfassung und auf Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes hat der Ständerat gestrichen. Immerhin bestätigte er in seiner Fassung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste die funktionelle Unabhängigkeit der Parlamentsdienste vom Bundesrat. Es heisst da wörtlich in Artikel 1, Absatz 2, des Bundesbeschlusses — und das ist sehr wichtig —: «Für die Ausübung ihrer Funktion sind die Parlamentsdienste unabhängig von Bundesrat und Bundeskanzlei.» Wir glauben nun, dass diese jetzt auch rechtlich festgehaltene und unterstrichene funktionelle Unabhängigkeit und damit die direkte Unterstellung unter die Aufsicht eines Parlamentsorgans und nicht mehr unter den Bundesrat das wichtigste ist.

Wenn der Ständerat nicht den ganzen Schritt tat und nicht wie wir die verfassungsmässige Grundlage auch zur formalrechtlichen und administrativen Selbständigkeit, zur vollständigen Trennung der Parlamentsdienste von der übrigen Bundesverwaltung, schaffen wollte, so stand dem die Scheu vor einer obligatorischen Verfassungsabstimmung entgegen. Wörtlich erklärte der Berichterstatter im Ständerat: «Eine eidgenössische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr ist nach einhelliger Auffassung der Kommission im Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage eine zu hohe Hürde. Daher wird die formelle Verselbständigung der Parlamentsdienste abgelehnt.» Die Kommission des Ständerates hatte den Eindruck, dass es viele Bürger und Bürgerinnen kaum verstehen würden, wenn sie ihre Meinung zu dieser doch mehr internen Frage des Parlaments abgeben müssten,

während sie zu andern Dingen, die sie persönlich viel direkter angehen, nichts zu sagen haben. Die gleiche Befürchtung ist übrigens in verschiedenen Voten auch anlässlich unserer Beratung geäussert worden.

In seiner Scheu vor einer Verfassungsrevision befindet sich der Ständerat übrigens auf der gleichen Linie wie der Expertenbericht über die Revision der Bundesverwaltung, den wir in der ersten Sessionswoche erhalten haben. Dieser Bericht führt auf den Seiten 8 und 9 aus, dass die Expertenkommission Verfassungsänderungen nur ins Auge fassen wollte, soweit sie sich zwingend aufdrängten. Dies sei hier aber nicht der Fall.

Summa summarum: Die ständerätliche Kommission und — ihr folgend — der Ständerat haben also unsern Ausbau der Parlamentsdienste übernommen, auch dies übrigens — das muss der politischen Würdigung wegen unterstrichen werden — erst nach beträchtlichem Zögern. In ihren sich über drei Sitzungen erstreckenden Beratungen, wobei zusätzliche Berichte beigezogen wurden, hat die Kommission aber schliesslich erkennen müssen, dass unsere Anträge wohlüberlegt waren und dass sie auch der praktischen Arbeit im Ständerat zuträglich sind. Sie hat sie also zu ihren eigenen gemacht und zusätzlich die geltenden Bundesbeschlüsse über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission und über den Dokumentationsdienst in den Bundesbeschluss integriert. Diese nützliche Straffungsoperation geht auf einen Entwurf des Generalsekretärs zurück und verschafft uns nun eine übersichtliche Kodifikation des Rechtes der Parlamentsdienste.

Wenn wir die anfänglich total negative Haltung der ständerätlichen Kommission betrachten, müssen wir wohl zugeben, dass uns der Ständerat um mehr als die Hälfte entgegengekommen ist.

Es ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Bundesrat eine sehr positive, sehr korrekte Stellung eingenommen hat. Wiederholt ist von Herrn Bundespräsident Gnägi und von Herrn Bundesrat Tschudi betont worden, dass es begrüsst werde, wenn die eidgenössischen Räte ihre Institutionen ausbauen und neue schaffen, die geeignet sind, die Mitglieder des Parlaments noch besser in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben nachzukommen.

Wir dürfen zudem auch feststellen, und das ist eine wichtige Klimaänderung gegenüber 1965, dass seit jener Zeit nie mehr über Druck- und Einmischungsversuche des Bundesrates in die parlamentarischen Hilfsdienste hat geklagt werden müssen. Diese erfreuliche Feststellung ist auch ein Grund dafür, dass das Anliegen, das 1965 noch sehr brennend war, nun vielleicht von seiner Aktualität, jedenfalls im Ständerat, verloren hat.

Unsere Kommission hat nichts zurückzunehmen. Unsere Lösung ist durchdacht, und man wird zweifellos auf sie zurückgreifen, wenn es einmal zu einer Totalrevision der Bundesverfassung oder zu einer ausgedehnten Partialrevision der organisatorischen Bestimmungen kommen wird. Heute aber glauben wir, dass es wichtig ist, rasch zu einem Ausbau der Parlamentsdienste zu kommen zum Nutzen des Milizparlaments und auch zur Entlastung des in nachgerade unverantwortlicher Weise überlasteten Generalsekretärs. Wiederholt hat unser Ratspräsident, in seiner Eröffnungsansprache und auch später, auf die grossen Aufgaben hingewiesen, die diese Versammlung zu bewältigen hat. Wiederholt ist auch von verstärkten Hilfen für das Parlament als Ganzes wie auch für den einzelnen Parlamentarier gesprochen worden. Die Kommission ist der Meinung, dass wir nun vorwärts machen sollten, statt uns auf ein aller Wahrscheinlichkeit nach resultatloses Hin und Her mit dem Ständerat einzulassen.

Namens der Kommission ersuche ich Sie darum um Zustimmung.

M. **Felber,** rapporteur de la majorité: La commission du Conseil national pour cet objet 10707 — initiative concernant le statut de l'organisation des services administratifs du Parlement — avait à résoudre le problème que lui posait la divergence qui l'opposait au Conseil des Etats. En réalité, c'est plus qu'une divergence, c'est une différence que l'on pourrait appeler fondamentale. Je me permettrai donc de rappeler ce qui a été décidé par le Conseil national, lors de la session extraordinaire du mois de janvier 1971. A partir de l'affaire dite des Mirage, le Parlement a ressenti le besoin de renforcer ses pouvoirs de contrôle parlementaire sur la gestion de la Confédération. Cela s'est traduit par le dépôt en 1967 d'une motion signée par notre ancien collègue M. Conzett mais contresignée par tous les présidents des groupes représentés au Parlement. Cette motion a été adoptée par les deux chambres en 1968. En 1969, le Conseil fédéral déposait un rapport examiné par votre commission qui, précisément, vous soumettait ses travaux en janvier 1971. Une question fondamentale se posait alors. Il fallait renforcer les services administratifs du Parlement pour favoriser le travail des parlementaires et il fallait aboutir à une indépendance de ces services vis-à-vis de l'administration générale de la Confédération. Il fallait donc répondre à cette question préalable: Voulions-nous créer des services parlementaires autonomes, en d'autres termes, estimions-nous nécessaire de séparer les services administratifs du Parlement, y compris le Secrétariat de l'Assemblée fédérale de la Chancellerie fédérale. Une réponse affirmative — et c'est celle qui a été donnée par la commission et par le Conseil national qui l'a suivie — impliquerait nécessairement une modification de la constitution fédérale, en particulier de l'article 105 de celle-ci, article qui prévoit en effet la subordination du Secrétariat de l'Assemblée fédérale et des services du Parlement à la Chancellerie fédérale.

Les exemples des parlements étrangers, le fait que le renforcement des services administratifs ne sera efficace que dans la mesure où ceux-ci seront autonomes, de manière à échapper à certains risques de conflit toujours possible pour eux et pour ceux qui exercent à leur intérieur une activité simultanée pour le Parlement et pour le gouvernement, ont donc conduit notre Conseil à décider qu'il devenait nécessaire de modifier cet article 105 de la constitution, d'établir une nouvelle base constitutionnelle pour la création de services autonomes du Parlement.

C'est par 105 voix contre 16 que cette décision a été prise. Elle a obtenu l'accord de tous les groupes politiques et n'a pas suscité d'opposition de la part du gouvernement. En reprenant la discussion, le Conseil des Etats a cependant modifié considérablement ce point de vue, puisque précisément tout en admettant la nécessité de renforcer les organes, les outils des parlementaires, il pense qu'il n'est pas nécessaire, voire qu'il n'est même pas judicieux de créer une administration autonome, indépendante, et que par voie de conséquence il ne faut pas modifier la constitution; il argue également du fait que cette modification constitutionnelle sur un objet mineur ne serait pas suffisamment

attractive aux yeux des électeurs. Cependant, il faut préciser que notre commission, déjà lors du premier débat, a toujours affirmé qu'il n'était pas question pour nous de faire voter l'électeur sur cette seule modification constitutionnelle de l'article 105 mais qu'elle pouvait être liée à d'autres consultations, dans le cadre d'une autre votation fédérale.

Les différences essentielles sont donc les suivantes: pas de modification de l'article 105, donc pas de création d'un article 94*bis*, base constitutionnelle pour un service autonome et, par conséquent, pas de modification de l'appareil législatif et de la loi sur les rapports entre les conseils. Le Conseil des Etats présente simplement un arrêté fédéral qui n'est pas de portée générale, qui peut donc être promulgué très rapidement et abroge tous les arrêtés spéciaux qui régissaient les divers services du Parlement tels que nous les connaissions jusqu'à maintenant, le service de documentation, le secrétariat des commissions de gestion entre autres. La commission du Conseil national, à une voix de majorité, s'est ralliée à la proposition du Conseil des Etats. Personnellement, je vous avouerai que j'appartiens à la minorité de la commission qui sera représentée tout à l'heure par M. Renschler.

Ce ralliement a été souhaité par la commission pour des raisons d'efficacité, de rapidité de mise en place, puisque, encore une fois, personne ne met en doute la nécessité d'obtenir un service parlementaire plus efficace.

C'est pourquoi je vous propose, au nom de la majorité de la commission, de vous rallier à la proposition du Conseil des Etats.

Renschler, Berichterstatter der Minderheit: Bei der Differenz zwischen den beiden Räten geht es eigentlich nicht mehr um den Ausbau der Parlamentsdienste. Sie haben gehört, dass auch der Ständerat, allerdings mit erheblichem Zögern, dem Ausbau zugestimmt hat. Herr Kommissionspräsident Gut hat ja geradezu in rührenden Worten geschildert, dass der Ständerat doch die Einsicht aufbrachte, diesem Fortschritt in der parlamentarischen Arbeit zuzustimmen. Die Meinungen zwischen den beiden Kammern sind geteilt in bezug auf die Grundsatzfrage, ob der Parlamentsdienst rechtlich-administrativ unabhängig sein soll von der Exekutive, ob in diesem wichtigen Bereich die Gewaltentrennung Anwendung findet oder nicht. Das ist die Kernfrage, die jetzt zur Diskussion steht.

Sie haben gehört, dass sich der Nationalrat am 26. Januar mit grossem Mehr — das kann man wirklich sagen bei 105 zu 16 Stimmen — für die Gewaltentrennung ausgesprochen, der vorberatenden Kommission unseres Rates also Folge geleistet hat. Die gleiche Kommission schlägt Ihnen jetzt genau das Gegenteil vor, nämlich die Kompetenzvermischung zwischen Exekutive und Parlament, so wie sie bereits besteht. Grund für diesen Gesinnungswandel ist allein die Tatsache, dass der Ständerat dem klaren Entscheid des Nationalrates keine Folge leistete, wobei ich bei klarem Entscheid nicht nur das Abstimmungsergebnis meine, sondern auch den Inhalt des Beschlusses.

Diese Politik der Wankelmütigkeit kann ich leider nicht unterstützen, schon gar nicht, wenn — wie im vorliegenden Falle — die Gegenargumente der Stichhaltigkeit und Substanz entbehren. Sagen wir es doch offen: Der Ständerat wollte lediglich die Verfassungsänderung umgehen und damit der Volksabstimmung ausweichen. Herr Kommissionspräsident Gut hat auch dies als einen der Gründe angeführt. Das ist nach meiner Meinung der entscheidende Grund, dass alles — nach Auffassung des Ständerates — im rechtlichen Bereich praktisch beim alten bleiben soll. Es gibt wirklich keinen wesentlichen Grund, um von unserem ursprünglichen Beschluss im grundsätzlichen — also Gewaltentrennung, klar formuliert und durchgeführt — abzuweichen. Ich erlaube mir, einige Kommissionsmitglieder zu zitieren, ihnen ihre eigene Stellungnahme in Erinnerung zu rufen, die Stellungnahme, die sie hier abgegeben haben im Januar. Herr Kommissionspräsident Gut führte am 25. Januar wörtlich aus: «Die verstärkte Stellung des Parlaments im Recht ist für uns nicht Nebensache gegenüber der verstärkten Wirksamkeit der Parlamentsdienste. Das eine gehört zum andern. Weil das Parlament für seine eigene Wirksamkeit verantwortlich ist, muss es auch seine Infrastruktur selbst gestalten können.» Das unterschreibe ich voll und ganz, und ich wäre sehr froh, wenn eben Herr Kommissionspräsident Gut bei seiner klaren Meinungsäusserung bleiben würde.

Kollege Franzoni erklärte einen Tag später, am 26. Januar, mit sehr prägnanten Worten: «Le principe de la séparation des pouvoirs garantit l'indépendance de l'Assemblée fédérale à l'égard de l'exécutif et la place prééminente que le parlement occupe au sein des institutions demande que l'administration parlementaire soit placée sous la seule autorité du parlement.»

Deutlicher kann man es sicher nicht mehr ausdrücken. In diesem Zusammenhang kann ich es nicht unterlassen, auf einen paradoxen Tatbestand hinzuweisen: Die beiden zitierten Kollegen sind prominente Mitglieder von zwei grossen Fraktionen unseres Parlamentes. Beide Fraktionen stimmten in diesem Rat den Kommissionsvorschlägen zu; die christlich-demokratische Fraktion, vertreten durch Herrn Franzoni, und die radikal-demokratische Fraktion, vertreten durch Herrn Masoni. Diese beiden Fraktionen verfügen über das absolute Mehr im Ständerat, der das Gegenteil des Nationalrates beschloss. Unter solchen Umständen muss man sich wirklich fragen, welchen Aussagewert den Fraktionserklärungen überhaupt noch zukommt. Leider muss ich die gleiche Feststellung auch für meine eigene Fraktion machen; auch sie hat die Meinung von Anfang bis Ende Jahr in dieser Frage geändert. Aber die grundsätzliche Frage bleibt trotzdem im Raum, welchen Wert Fraktionserklärungen zuzumessen ist.

Man versucht sich nun herauszureden, indem man versichert, man hätte die Meinung grundsätzlich nicht geändert, sondern lediglich die Taktik des Vorgehens. Man will den zugegebenermassen dringenden und wichtigen Ausbau der Parlamentsdienste nicht verzögern und die grundsätzliche Frage der parlamentarischen Selbständigkeit später lösen, welche mit dem zeitraubenden Prozedere und dem Risiko einer Volksabstimmung behaftet sind. Das Risiko einer Abstimmungsniederlage wird aber nach meiner Auffassung nicht kleiner, wenn man jetzt den materiellen Inhalt der Aenderung vorwegnimmt und Volk sowie Stände zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr über die Neuerung als solche, sondern nur noch über die saubere, rechtliche Kompetenz entscheiden lässt. Wie völlig verschieden diese Stellungnahme der beiden Räte im vorliegenden Fall ist, lässt sich am besten am praktischen Beispiel der Wahl des Generalsekretärs illustrieren. Während der Nationalrat eine parlamentarische Wahl-

behörde in Form einer Verwaltungskommission vorsah, überträgt der Ständerat die Wahlkompetenz dem Bundesrat nach Anhören der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und des Büros des Ständerates. Der Wille zur Unabhängigkeit des Parlamentes ging bei der zweiten Kammer nicht einmal so weit, dass sie wenigstens verlangt hätte, die Wahl durch den Bundesrat auf Vorschlag der Fraktionspräsidentenkonferenz und des ständerätlichen Büros vornehmen zu lassen. Ich habe mir die Mühe genommen, zu prüfen, wie die Wahl des Parlamentssekretärs in anderen Ländern gehandhabt wird. Es gibt Staaten, wo die Exekutive ebenfalls entscheidet, wie das bei uns bis jetzt der Fall gewesen ist und nach ständerätlicher Meinung weiterhin der Fall sein soll. Beispielsweise in Australien; aber dort erfolgt die Wahl auf Empfehlung des Parlamentspräsidenten. Auch in Grossbritannien ernennt die Exekutive oder besser gesagt das übergeordnete Organ (die Krone) den Parlamentssekretär, und zwar auf Lebenszeit. Der Parlamentssekretär ist also in Grossbritannien nicht mehr wegwählbar, letztlich somit völlig unabhängig von der Regierung. In den USA wird der Parlamentssekretär vom Kongress auf Vorschlag einer Parteienkonferenz gewählt. Im Senat der USA wechselt der Sekretär mit den Mehrheitsverhältnissen. In Norwegen, Finnland, Belgien und Schweden bestimmt das Parlament den Sekretär direkt. In Oesterreich und in Deutschland kommt die Wahlkompetenz dem Ratspräsidenten zu. In Italien und Frankreich entscheiden die Ratsbüros.

In allen unseren Nachbarstaaten sowie in einer Reihe weiterer europäischer Länder verfügt das Parlament also gegenüber der Exekutive über mehr Selbständigkeit, gemessen an der Wahl des Parlamentssekretärs, als das bei uns der Fall ist.

Abgesehen vom Grundsatz der Gewaltentrennung, den ich bei den Parlamentsdiensten verwirklicht sehen möchte, kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Ständerat seinen Alternativvorschlag nicht in allen Punkten genügend überdachte.

In Artikel 1, Absatz 2, wird beispielsweise festgehalten, dass die Parlamentsdienste in der Ausübung ihrer Funktion unabhängig von Bundesrat und Bundeskanzlei sind. Herr Gut hat darauf hingewiesen. Im gleichen Absatz wird ferner dem Generalsekretariat der Protokollierungsdienst unterstellt, der für die Protokollführung über die Ratsdebatte zuständig ist. In der ständerätlichen Debatte über dieses Geschäft wurde auf Anfrage von Herrn Hefti von Bundespräsident Gnägi und dem Berichterstatter verbindlich erklärt, dass auch inskünftig der Vizekanzler das Protokoll des Ständerates führen werde. Darin sehe ich einen klaren Verstoss gegen die eigene Formulierung des Ständerates im erwähnten Artikel 1, Absatz 2. Dieser Verstoss steht protokollarisch heute schon fest, bevor der Bundesbeschluss überhaupt in Kraft gesetzt worden ist.

Ferner ist nach dem ständerätlichen Text ebenfalls unklar, ob der Dokumentationsdienst auch inskünftig Kommissionsprotokolle erhalten kann, wenn der Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst aufgehoben wird. Um umfassend dokumentieren zu können, sollte dieser Dienst wie bis anhin die Kommissionsprotokolle bekommen können. Artikel 6 des ständerätlichen Vorschlages lässt leider diese wichtige Frage offen.

Neben dem Grundsätzlichen, eben der Gewaltentrennung, ist also auch die Regelung von wichtigen Detailpunkten nach der ständerätlichen Fassung unbefriedigend.

Ich beantrage Ihnen deshalb, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 16. Dezember 1971
Séance du 16 décembre 1971, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

10 707. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10 400. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

Initiative de la commission pour l'objet No 10 400. Statut et organisation des services administratifs du Parlement

Siehe Seite 1651 hiervor — Voir page 1651 ci-devant

Fortsetzung — Suite

Muheim: Ich habe die Ehre, Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion die Zustimmung zu den Kommissionsanträgen zu begründen. Wir behandeln heute die Stellung und die Organisation der Dienste unseres Parlamentes. Es geht also um unsere Sache.

Im Jahre 1970 hat eine Kommission unseres Rates die Initiative ergriffen, um die Hilfsdienste des eidgenössischen Parlamentes auszubauen und zu verbessern. Die Aufgaben unseres Parlamentes sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer grösser geworden und stellen an uns Parlamentsmitglieder immer grössere Anforderungen. Ich erwähne hier nur stichwortartig die Gesetzgebung, die Kontrolle der Verwaltung sowie die Ueberprüfung der vielen Botschaften und Berichte, die wir bekommen. Wenn wir uns Rechenschaft geben, welche Dienste uns zur Verfügung stehen, müssen wir schlicht und einfach feststellen, dass es wahrscheinlich auf der ganzen lieben Welt kein Parlament gibt, das seine Aufgaben mit so bescheidenen Mitteln, mit so geringen Hilfen und Diensten, zu bewältigen versucht. Allerdings haben die Dienste in den letzten Jahren einen gewissen Ausbau erfahren. Im Jahre 1960 wurde das Sekretariat der Bundesversammlung auf Gesetzesebene im Geschäftsverkehrsgesetz verankert. Es wurden für bestimmte Kommissionen — Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission — Sekretariate geschaffen. Vor kurzer Zeit wurde der sogenannte Dokumentationsdienst geschaffen. Dieser Ausbau soll nun weitergehen, indem auch für die Kommissionen weitere Dienste geschaffen werden sollen, indem ein Protokolldienst ins Leben gerufen wird und so weiter. Ich möchte hier mit aller Deutlichkeit feststellen, dass der Ausbau dieser Hilfsdienste für das Parlament eine absolute Notwendigkeit darstellt, wenn wir als Milizparlamentarier unsere Aufgaben richtig und fachgerecht bewältigen wollen. Wer eine Zeitlang diesem Parlament angehört, kommt unweigerlich zur Auffassung, dass gewisse Arbeitserleichterungen geschaffen werden müssen, damit wir all die genannten Aufgaben erfüllen können.

Ich glaube feststellen zu dürfen, dass im grossen und ganzen Einigkeit darüber herrscht, dass die parlamentarischen Dienste ausgebaut werden sollen. Es bestehen nun aber Meinungsverschiedenheiten — vor allem zwischen National- und Ständerat — über den Weg, auf dem dieser Ausbau bewerkstelligt werden soll. Der Nationalrat möchte mit der Initiative, die er seinerzeit ergriffen hat, die Parlamentsdienste verselbständigen und zu diesem Zweck die Bundesverfassung revidieren sowie einen Bundesbeschluss dazu erlassen. Sie haben die entsprechenden Vorlagen auf der Fahne vor sich. Der Ständerat möchte dagegen von einer Revision der Bundesverfassung absehen. Er möchte gestützt auf die heutige Verfassungsbestimmung einen Bundesbeschluss erlassen, der etwas detaillierter ist als derjenige des Nationalrates und der den Ausbau der Parlamentsdienste ohne Verfassungsrevision bringt. Artikel 105 der Bundesverfassung, der speziell zur Diskussion steht, sieht vor, dass die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung durch die Bundeskanzlei besorgt werden, die im übrigen auch die Kanzleigeschäfte des Bundesrates zu erledigen hat. Die nationalrätliche Kommission, welche die Initiative ergriffen hat, hatte die Idee, die Parlamentsdienste zu verselbständigen. Wir haben nun aber den Eindruck, dass die Verselbständigung der Parlamentsdienste von der Minderheit zu einer staatspolitischen Grundsatzfrage hinaufgespielt wird. Man argumentiert mit dem Prinzip der Gewaltentrennung, das erfordere, dass das Sekretariat unserer Bundesversammlung und auch die Hilfsdienste nicht vom Bundesrat und von der Bundeskanzlei abhängen. Ich möchte sagen, dass das eine schöne Theorie ist, die aber angesichts der Stellungnahme des Ständerates mindestens zurzeit nicht viel Aussicht hat, realisiert zu werden. Man sollte auch in dieser Sache nicht übertreiben, weil man sonst die Gefahr läuft, dass überhaupt nichts erreicht wird und das Prinzip, das an und für sich richtig ist, *ad absurdum* geführt wird. Wir dürfen immerhin nicht vergessen, dass der Grundsatz der Gewaltentrennung in unserem Staate nirgends absolut und restlos durchgeführt ist. Vielmehr ist festzuhalten, dass wir wohl von der Trennung der Gewalten im Staate sprechen, dass aber auf der andern Seite diese Gewalten miteinander arbeiten müssen, wenn wir zu einem vernünftigen Resultat kommen sollen. Wenn wir die Praxis anschauen, können wir feststellen, dass der Bundeskanzler und der Generalsekretär der Bundesversammlung zusammenwirken. Wohl wird der Bundeskanzler von der Bundesversammlung gewählt; er ist aber in erster Linie der Stabschef des Bundesrates. Der Generalsekretär wird vom Bundesrat gewählt, allerdings auf Empfehlung der Präsidenten der beiden Kammern. Ich glaube, es ist noch nie vorgekommen, dass der Bundesrat dem Wunsche der beiden Ratspräsidenten nicht Rechnung getragen hätte. Wir dürfen hier feststellen, dass der Generalsekretär — obschon er vom Bundesrat gewählt wurde — im Dienste unseres Parlamentes steht. Die Abhängigkeit der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei und vom Bundesrat ist nur eine formalrechtliche. Der Generalsekretär ist für seine Funktion den Präsidenten unserer beiden Kammern unterstellt, und die Kommissionssekretäre sind den Kommissionen unterstellt. Es ist wahrscheinlich niemandem möglich, auch nur ein einziges Beispiel dafür zu produzieren, dass sich die Exekutive in diese Dienste der Legislative eingemischt oder einen Beeinflussungsversuch vorgenommen hätte.

Der Ständerat hat die Idee der Initiative unserer Ratskommission für den Ausbau der Hilfsdienste übernommen. Er hat die rechtliche Stellung dieser Hilfsdienste eigentlich noch verbessert, indem in Artikel 1 des Bundesbeschlusses des Ständerates festgelegt wird.

dass die Unterstellung des Generalsekretärs und der Parlamentsdienste unter den Bundesrat und die Bundeskanzlei nur eine administrative sei. Auf der andern Seite wird dort festgehalten, dass der Generalsekretär die Hilfsdienste unseres Parlamentes leitet. Für die Ausübung ihrer Funktion im Dienste des Parlamentes werden diese Einrichtungen und Institutionen als vom Bundesrat und von der Bundeskanzlei unabhängig bezeichnet, und die Unterstellung des Generalsekretärs und der Hilfsdienste unter die Ratspräsidenten und die parlamentarischen Kommissionen wird auch rechtlich im Beschluss des Bundesrates fixiert, was bisher schon Praxis war. Daran ändert nichts, dass der Chef und die Sekretäre durch den Bundesrat gewählt werden, immerhin nach Anhören der Ratspräsidenten, deren Wunsche immer Rechnung getragen wird.

Die nationalrätliche Kommission hat nun ihrerseits noch gewisse Verbesserungen an der ständerätlichen Fassung vorgeschlagen, denen wir durchaus zustimmen können. Wenn wir die Situation würdigen, wie sie uns nun durch den ständerätlichen Beschluss präsentiert wird, so müssen wir feststellen, dass die Selbständigkeit der Parlamentsdienste praktisch und auch rechtlich bestätigt wird, wenn sie auch formalrechtlich — und es geht hier in erster Linie um formelle Dinge, um die gestritten wird — von der Exekutive gewählt und der Bundeskanzlei administrativ unterstellt sind.

Man muss sich bei dieser Situation wirklich fragen, ob man der Sache, dem Parlament, einen Dienst erweist, wenn man unbedingt an der ursprünglichen Idee der Verfassungsrevision festhalten will. Wenn das Ziel, das wir uns gesteckt haben, praktisch und rechtlich auch ohne Verfassungsrevision erreicht werden kann. Das Ziel — und ich glaube das Ziel aller — ist der Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste, die Festigung der Stellung und der Unabhängigkeit des Parlamentsdienstes. Wir führen seit Jahren — und seit der Mirage-Affäre — die Diskussion über dieses Thema, und wenn es so weitergeht, dann werden wir bald feststellen müssen, dass zehn Jahre verstrichen sind, seit wir über diese Dinge diskutieren. Und wollen wir nun unbedingt durch eine starre Haltung gegenüber dem Ständerat eine weitere Verzögerung der Neuordnung und des Ausbaues der Parlamentsdienste in Kauf nehmen, muss es unbedingt zu einer Einigungskonferenz kommen, wo man dann vielleicht unverrichteterdinge auseinandergeht und die ganze Geschichte mit dem Ausbau der Parlamentsdienste am Schlusse noch scheitert? Ich glaube, das Festhalten der Minderheit an diesem theoretischen Standpunkt ist unter der gegebenen Situation einfach gar nicht angebracht, weil wir Gefahr laufen, dass wir dann überhaupt nichts von dem erhalten, was wir im Grunde genommen wünschen.

Ich glaube, unter diesen Umständen ist es richtig, den realistischen Weg einzuschlagen, indem wir eben durch die Zustimmung zum Ständerat, abgeändert durch die Kommissionsanträge, zu einem praktischen Resultat kommen, wodurch wir dann die parlamentarischen Neuerungen erhalten, ohne dass wir Zeit verlieren. Es ist hohe Zeit, dass wir endlich die Parlamentsdienste ausbauen oder sie neu schaffen. Das Parlament sollte nun mit den Diskussionen aufhören und zur Tat schreiten und sich jene Instrumente zulegen, deren es zur Erfüllung seiner Aufgaben dringend bedarf.

In diesem Sinne hat die Fraktion der Sozialdemokraten mit überwiegender — ich möchte sagen mit erdrückender — Mehrheit die Auffassung vertreten, dass unser Rat den Vorschlägen des Ständerates, ergänzt durch die Anträge unserer Kommission, zustimmen sollte, und dass wir nicht wie die Minderheit im luftleeren Raume die Theorie der Gewaltentrennung weiterbetreiben und aufrechterhalten wollen, um dann am Schlusse überhaupt kein Resultat aus der ganzen Uebung zu erhalten. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Anträgen der Kommission bzw. des Ständerates Ihre Zustimmung zu geben.

M. **Masoni:** J'avais soutenu ici, au nom de la fraction radicale, l'adhésion à l'initiative de la commission présidée par M. Gut et je reviens plaider pour la majorité de la commission, c'est-à-dire pour une solution qui n'admet qu'en partie nos propositions originaires.

En adhérant à la délibération du Conseil des Etats, la majorité de notre commission renonce, bon gré mal gré, à la modification de l'article 105 de la constitution fédérale.

M. Renschler a bien le droit de citer ici, comme il l'a fait hier, ceux d'entre nous qui étaient tout d'abord pour la réforme constitutionnelle. Il n'a pas pu me citer car, tout en étant favorable à cette réforme de l'article 105, j'étais toujours de l'avis que l'on pouvait réorganiser nos services en pleine autonomie *de facto,* même sans cette revision de la constitution. Du reste, comme M. Renschler a pu citer ceux qui étaient favorisables à cette revision formelle de la constitution, j'avais pu, en commission, en citer d'autres qui, maintenant, se trouvent dans la minorité comme M. Renschler, mais qui n'excluaient pas d'abord la réorganisation des services avant la réforme constitutionnelle. Ce qui importe, M. Renschler, c'est que l'adhésion à la décision des Etats ne représente pas un manque quelconque de cohérence ni de la part des collègues de la majorité, ni de toutes les fractions qui, maintenant, l'ont acceptée. En voulant, dans la session de janvier, et la réorganisation des services et la réforme de l'article 105 de la constitution, on demandait le maximum. La délibération des Etats, qui accepte la réorganisation mais refuse la réforme de l'article 105 de la constitution, nous pose aujourd'hui le problème d'une façon différente, ce qui découle de la nature même du système bicaméral.

En janvier, nous avons proposé la solution la plus complète. Aujourd'hui, la question qui se pose à notre Conseil est la suivante: Est-il sage d'insister pour obtenir le tout? Vaut-il la peine de maintenir une divergence sur ce point? En posant ainsi le problème, nous croyons être objectifs, avoir les pieds sur terre. Si l'on posait le problème du point de vue de la cohérence, de la conséquence, je pense qu'on lui donnerait un aspect excessivement dogmatique qu'il n'a pas.

Voyons, dans notre cas, quel serait le résultat de vouloir s'en tenir à tout prix à notre première décision. Dans les deux Conseils, on a constaté une très forte majorité pour la solution adoptée par chacun des deux conseils. Il faut donc s'attendre à une lutte serrée, à une divergence difficile à surmonter et même si le Conseil des Etats devait accepter la modification de l'article 105, nous pouvons être sûrs qu'il y aura une forte résistance sur l'organe de nomination et la façon de l'élire. En plus, la résistance qui s'est manifestée aux Etats et qui avait été anticipée, ici, par M. Max Weber, nous a révélé que, contrairement à ce que l'on s'attendait, en cas de votation populaire sur l'article 105 de la constitution, l'on pourrait rencontrer une résistance

inattendue, résistance qui serait accrue maintenant par le fait qu'on sait que le Conseil des Etats était unanimement contraire à cette réforme constitutionnelle.

Si nous voulons tenir à tout prix notre position originaire, nous voyons qu'une longue procédure va s'ouvrir entre les deux conseils; cela signifie que nous perdrons beaucoup de temps avant d'arriver à une solution concrète du problème. S'en tenir à notre solution signifie donc préférer une longue discussion à la solution concrète du problème urgent, ainsi que nous l'avons dit, de la réorganisation et du renforcement de nos services. Or il y a certainement des cas dans lesquels il vaut le risque d'une longue discussion et même du renvoi de la solution concrète. Nous trouvons-nous dans un pareil cas? M. Renschler nous dit oui, nous dit qu'il s'agit ici d'affirmer dans la constitution le principe de la séparation des pouvoirs. Eh bien! le fait qu'administrativement les services du Parlement dépendent de la Chancellerie fédérale signifie-t-il vraiment une entorse à la séparation des pouvoirs? Je ne le crois pas; sérieusement, on ne saurait l'affirmer.

La réalité dans nos cantons est que le plus souvent le secrétaire du Grand Conseil et presque toujours les secrétaires des commissions dépendent, au moins administrativement, du Conseil d'Etat; que souvent, très souvent même, les employés des tribunaux dépendent administrativement de l'office du personnel, mais cela, sans toucher à l'indépendance des pouvoirs. Ici, dans notre Assemblée fédérale, pendant plus de cent ans, notre secrétaire a dépendu du chancelier de la Confédération, chancelier que nous élisons, que l'Assemblée fédérale élit. Avons-nous dû nous plaindre d'un manque quelconque d'indépendance? Je ne le crois pas. M. Max Weber avait nié ce danger d'une façon très claire. Il nous avait dit: «Ich habe noch den Text gesucht. Dabei erwähnt die Kommission, es sei mit der Stellung des Parlamentes als Kontrollinstanz der Exekutive schwer vereinbar, wenn die Exekutive die Hilfsorgane des Parlamentes kontrolliere. Haben Sie etwas von dieser Kontrolle gemerkt? Hat das zu irgendwelchen Unzukömmlichkeiten oder Missständen geführt? Sie werden hier nicht angeführt; ich kenne sie nicht. Oder fühlen Sie sich als Mitglieder des Parlamentes vom Bundesrat abhängig? Fühlt sich der Herr Generalsekretär abhängig? Ich glaube das nicht; er würde es sich auch nicht bieten lassen, wenn man ihn von seiten der Regierung irgendwie beeinflussen wollte.» Mais notre commission elle-même, dans son rapport qui avait reçu l'approbation de notre collègue M. Renschler, avait constaté «que le pouvoir exécutif s'abstient aujourd'hui — nous tenons à le préciser — de toute immixtion dans les relations, entre le Parlement et les services auxiliaires». L'indépendance du Parlement de l'exécutif n'est pas tellement une question de services mais plutôt de têtes, de caractères. MM. Max Weber et Guisan l'ont affirmé dans les deux Chambres, avec l'éloquence sèche qui leur est propre. Cependant, la solution proposée améliore encore la situation actuelle, en confirmant pour tous nos services le principe, en partie déjà affirmé, de la dépendance purement administrative de la Chancellerie fédérale et de la dépendance fonctionnelle du Parlement. Comme l'a reconnu le professeur Eichenberger, c'est une solution qui, bien qu'à la limite, est compatible avec notre constitution. Et si l'on voulait vraiment changer les rapports de subordination, il me semble que cela serait possible sans réforme constitutionnelle, car l'article 85, 4e alinéa, de la constitution, qui prévoit parmi les affaires de compétence des deux conseils «l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du chancelier ainsi que du général en chef de l'armée fédérale», affirme que «la législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation». Par conséquent, l'on aurait la possibilité, par la voie d'une loi fédérale, de changer l'ordre et même la dépendance de nos services sans qu'une revision constitutionnelle soit absolument nécessaire.

En ce qui concerne l'organisation de nos services, le texte adopté par le Conseil des Etats, appuyé par la majorité de la commission, est aussi satisfaisant que notre première solution. En effet, sur ce point, le Conseil des Etats a complètement admis notre point de vue. Il a même essayé d'atteindre ce but que nous avions jugé, en commission, trop ambitieux, celui de réunir toute la matière en un seul endroit, dans un seul arrêté. Cette réunion représente sans doute une amélioration effective qu'il ne faut pas sous-estimer. Mais après avoir constaté que la solution du Conseil des Etats est substantiellement la même que celle que nous voulons, qu'elle améliore formellement la situation en réunissant les différents arrêtés sur la matière, serait-il sage d'insister pour obtenir tout de suite la modification de l'article 105 avec le résultat de renvoyer *sine die* la solution pratique du problème? Il est judicieux de nous laisser guider ici par notre bon sens pratique qui cherche à trouver les solutions au problème, plutôt que de trancher impeccablement les querelles dogmatiques. Il vaut peut-être la peine de nous répéter aujourd'hui cette phrase du rapport de la commission de gestion sur le contrôle parlementaire — Me René Helg avait intitulé ainsi son rapport à la Société suisse des juristes —: «Nous tenions avant tout à obtenir le plus tôt possible des résultats concrets et à empêcher qu'on ne se perde dans des discussions théoriques.»

La fraction radicale vous recommande donc d'accepter la proposition de la majorité de la commission et du Conseil des Etats. Il ne s'agit nullement de renoncer pour toujours à la souhaitable et opportune revision de l'article 105 de la constitution fédérale. Il s'agit de la renvoyer pour obtenir ce que nous estimons important et urgent: le développement et le renforcement de nos services auxiliaires, pratiquement sinon formellement, déjà tout à fait indépendants et autonomes de l'exécutif en ce qui concerne leur fonctionnement. Que la forme attende pour permettre à la substance de s'affirmer et d'être expérimentée, pour nous laisser jouir prochainement de ces améliorations pratiques qui, sans nullement se substituer à notre engagement personnel de parlementaires, peuvent apporter quelques appréciables allégements à la partie matérielle de notre travail.

Tschopp: Die CVP-Fraktion ist der Meinung, dass man bei dieser Vorlage der Kommissionsmehrheit und damit dem Ständerat zustimmen sollte. Es ist ganz sicher so, dass die Lösung des Ständerates formalrechtlich nicht die schönste Variante darstellt; da müssen wir unserem Kollegen Renschler recht geben. Aber was will die Vorlage: Sie will die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste vom Bundesrat, sie will die Verstärkung und den Ausbau dieser Parlamentsdienste.

Nun hat der Ständerat nach Ueberwindung grosser Hindernisse — wir müssen das sehen und realisieren — schliesslich dem geplanten Ausbau zugestimmt. Der

Ständerat hat den Ausbau und die funktionelle Selbständigkeit der Parlamentsdienste bejaht, nicht aber ihre rechtlich-administrative Unabhängigkeit. Massgebend war die verständliche Scheu, mit einem einzigen Artikel vor die Volksabstimmung zu gehen. Aber wenn man politisch den Beschluss des Ständerates überlegt, darf man feststellen, dass der Ständerat unserem Rat weit entgegengekommen ist.

Diese Vorlage entstammt den Mirage-Erfahrungen. Sie gehört zum Ausbau der Verwaltungskontrolle. Nun ist es richtig, dass der Ständerat die absolute, die saubere Gewaltentrennung nach Variante unseres Rates nicht akzeptiert hat. Aber wenn wir die Vorlage jetzt aus formellen Gründen ablehnen, respektive am Beschlusse unseres Rates festhalten, werden wir sehr lange — darüber müssen wir uns im klaren sein— auf die definitive Verabschiedung warten müssen. Der Ständerat hat in der Gesamtabstimmung die Vorlage nur mit 18 : 7 Stimmen angenommen. Wir müssen einfach entscheiden, ob wir das Mögliche realisieren oder ob wir die ganze Vorlage auf unabsehbare Zeit vor uns herschieben wollen. Deshalb ist die CVP-Fraktion für Zustimmung zum Ständerat. Ich bitte Sie darum.

Schwarzenbach: Im Namen der republikanischen Fraktion möchte ich Ihnen empfehlen, die Haltung der Kommissionsminderheit bzw. von Herrn Renschler zu unterstützen. Es stimmt, wie hier gesagt wurde, dass der Ständerat im Funktionellen der Initiative entgegengekommen ist. Aber bei der Initiative ging es ja darum, die Parlamentsdienste von der Exekutive zu trennen. Wenn wir nun auf den vorgeschlagenen Weg der Kommissionsmehrheit einlenken, werden wir damit eigentlich den Sinn der Initiative und die ganze Arbeit, die bisher geleistet worden ist, verraten.

Der Wunsch des Parlamentes, die Exekutive vermehrt unter Kontrolle zu bringen und sich selber indirekt von der Exekutive weniger kontrollieren zu lassen bzw. die Gewalten auseinanderzuhalten, hat gerade in der heutigen Zeit seine Berechtigung. Schon vor zehn Jahren hat Giacometti festgestellt, dass die Entwicklung immer mehr in der Richtung einer Machtkonzentration beim Bundesrat geht, dass der gewaltentrennende Gesetzgebungsstaat je länger, je mehr durch den gewaltentrennenden Exekutivstaat abgelöst wird. Das können wir heute in vermehrtem Masse feststellen.

Ich glaube, es ist unerlässlich, wenn wir eine Initiative aus grundsätzlichen Erwägungen durchgefochten haben, dass wir uns nun nicht mit einem Entgegenkommen des Ständerates abspeisen lassen, das eigentlich unsere Begehren nur auf halbem Wege erfüllt. Dann wäre die ganze hier geleistete Vorarbeit sinnlos gewesen; denn es geht uns nicht nur darum, möglichst rasch unabhängig funktionierende Parlamentsdienste zu haben, sondern, wenn ich richtig verstanden habe, geht es vor allem um den Grundsatz der klaren Gewaltentrennung. Darum glaube ich, Herr Renschler hat durchaus recht, wenn er als Minderheit auf dem Standpunkt beharrt, man müsse in dieser Frage grundsätzlich entscheiden.

Gut, Berichterstatter: Sie haben soeben Herrn Schwarzenbach gehört. Sie haben leider das Gesicht von Herrn Renschler nicht sehen können. Es sprach eigentlich Bände. Er hat wirklich von einer seltsamen Seite Unterstützung bekommen. Ich darf Ihnen vorlesen, was Herr Schwarzenbach in seiner beneidenswert blumigen und immer plastischen Sprache zu dieser Vorlage im Januar gesagt hat, genau zum Problem, um das es heute geht: ob wir mit diesen Parlamentsdiensten und deren Verselbständigung vor das Volk wollen. Ich lese vor:

«Aber es sei einem bis anhin fraktionslosen Einzelgänger gestattet, dem zwar durchaus appetitlichen, für den aber etwas derben Volksgaumen vielleicht doch etwas allzu schalen Gericht, das die parlamentarische Chefküche zubereitet hat... Ich teile die Befürchtung, dass das Volk diese an und für sich durchaus ausgewogene, durchdachte Vorlage mit einem Lächeln quittieren und die erste parlamentarische Initiative seit Jahren mit der Etikette versehen wird: Der Berg hat eine Maus geboren; nicht einmal eine rundliche, ansehnliche Feldmaus, sondern die kleinste Abart aller Mäuse, die mir bekannt ist, die zierliche Springmaus.»

Diese zierliche Springmaus will nun Herr Schwarzenbach plötzlich — zehn Monate später — dem Volk servieren! Ich glaube, hier müssen wir doch ernst sein miteinander. Ich bin, weil Herr Renschler gestern — meines Erachtens unnötigerweise — seine interessanten Ausführungen noch mit parteipolitischen Spitzen garniert hat, den Herren Muheim und Masoni sehr dankbar, dass sie auch darauf hingewiesen haben, woher die ersten Schüsse gegen dieses durchaus unpolitische, nicht parteipolitisch gedachte Gemeinschaftswerk gekommen sind: von dem von uns allen verehrten, ehemaligen Fraktionskollegen von Herrn Renschler, von Herrn Professor Weber, der hier ungefähr auf der Linie von Herrn Schwarzenbach ausgeführt hat, dass das ein viel zu schales Gericht für das Volk sei. Die schlagende Formulierung von Herrn Professor Weber, dass sein Berufskollege Parkinson die hellste Freude an unserem Werk hätte, hat dann den Tenor der ersten Beratungen in der ständerätlichen Kommission gebildet. Dies sei nur gesagt, weil gestern Herr Renschler es leider nicht lassen konnte, die etwas leblose Diskussion mit einigem parteipolitischem Salz zu versehen.

Ich darf noch einmal sagen: Es geht hier darum, abseits jeder Parteipolitik Instrumente zu schaffen, über die jeder Parlamentarier, aus welcher Gruppe er auch komme, und insbesondere jeder Kommissionspräsident verfügen kann und die ihm helfen sollen.

Die Herren Muheim, Masoni und Tschopp haben mit viel Recht darauf hingewiesen, dass es sich um eine Frage des Risikos handle. Wir können auf eine Einigungskonferenz lossteuern, das wäre etwas sehr Interessantes. Aber das Risiko besteht, dass wir am Schlusse der Einigungskonferenz nicht weiter sind und dann würden wir doch einigermassen komisch dastehen.

Seit 1964 ist der Ruf nach unabhängigen Parlamentsdiensten ergangen. Wenn wir jetzt dem Ständerat zustimmen, haben wir die Gewissheit, etwas verwirklichen zu können. Wir erhalten dann, konkret gesagt, fünf wesentliche Punkte, die wir vorher nicht hatten:

1. Die Anerkennung der funktionellen Unabhängigkeit der Parlamentsdienste.

2. Der Generalsekretär wird nach Anhören eines parlamentarischen Organs gewählt — das ist jetzt verbrieft — und wird die Beamten der Parlamentsdienste selber wählen. Die Beamten der Parlamentsdienste sollen also nicht mehr durch den Bundesrat oder den Bundeskanzler gewählt werden.

3. Das ganze parlamentarische Recht wird übersichtlich geordnet.

4. Wir erhalten — davon war überhaupt nie die Rede, doch ist es sehr wesentlich — nun endlich einen

Protokollierungsdienst. Die Herren, die schon in der letzten Legislaturperiode dabei waren, wissen, wie immer wieder über das teilweise Ungenügen der Protokolle geklagt werden musste, die von der Verwaltung erstellt wurden. Es mussten Geschäfte abgesetzt und in spätere Sessionen verschoben werden, weil die Protokolle nicht zur Zeit da waren. Es wurde geklagt, dass die Verwaltung unfairerweise in den Protokollen bevorzugt werde — sie konnte ihre Voten lesen, korrigieren, ändern — währenddem die nationalrätlichen Ausführungen viel kürzer dargeboten würden. Hier wird es eine grosse Verbesserung geben.

5. Schliesslich erhalten Sie den Kommissionsdienst. Das ist etwas ganz besonders Wichtiges. Heute haben nur die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommission einen ständigen Sekretär, der auch als Assistent des Präsidenten wirkt, ihnen bei der Abfassung von Berichten assistieren und Hearings vorbereiten kann. Sie sind doch mit mir einig, dass ein solcher Hilfsdienst für den Milizparlamentarier, der berufen ist, eine Kommission zu präsidieren, unerhört wertvoll ist. Dies ist eine Sache, die Sie effektiv alle angehen kann; wenn Sie beispielsweise berufen werden, die Kommission für Auswärtiges oder für Aussenwirtschaft zu präsidieren, werden Sie mir glauben, dass es für Sie wertvoll ist, wenn Sie einen Assistenten haben, der Ihnen in dieser grossen Arbeit beistehen kann.

Das sind die fünf Punkte. Wenn wir dem Ständerat, der uns entgegengekommen ist, jetzt auch entgegenkommen, können wir das realisieren. Ich bitte Sie um Zustimmung.

M. **Felber,** rapporteur: Tous les orateurs qui se sont exprimés, qu'ils soient favorables à l'une ou à l'autre formule, celle du Conseil national ou celle du Conseil des Etats, reconnaissent la nécessité de doter le Parlement de services administratifs plus importants, de manière à faciliter la tâche des députés. MM. Masoni, Muheim et Tschopp ont ainsi souligné, au nom de leurs groupes, leur volonté première de voir se concrétiser les objectifs de la motion Conzett déposée, je vous le rappelle, en 1967 déjà. M. Renschler, porte-parole de la minorité appuyée ensuite par le groupe de M. Schwarzenbach, préfère ne pas s'en tenir à une forme partielle d'autonomie des services administratifs du Parlement; il défend la position qui a été celle du Conseil national lors de la session extraordinaire du mois de janvier et qui garantit une séparation totale des pouvoirs et assure une autonomie absolue aux services administratifs du Parlement. Mais ce principe de l'indépendance totale de nos services ne peut être repoussé sous le seul prétexte que jamais il n'y eut, au cours des récentes années, de pressions de la part de l'Exécutif sur les services parlementaires. En réalité, nous relevons dans les déclarations des porte-parole des groupes favorables à la proposition de la majorité de la commission et à la solution du Conseil des Etats que cette indépendance totale et, par conséquent, la modification de la constitution doivent être envisagées dans l'avenir. C'est pour des raisons essentiellement pratiques, afin que puissent être immédiatement mis sur pied les services parlementaires, que ces groupes se rallient à la décision du Conseil des Etats; c'est ce que vous propose également la majorité de votre commission.

Schwarzenbach: Herr Kollege Gut hatte die Liebenswürdigkeit, mit meinem Protokoll zoologische Studien zu treiben und sich über Mäuse und Springmäuse zu unterhalten. Ich habe inzwischen das Protokoll nachgelesen und festgestellt, dass dieser Satz gar nicht so sinnlos gewesen ist. Denn mir war damals die Parlamentsreform, die vorgenommen werden sollte, zu wenig. Ich habe gesagt, wir sollten grössere parlamentarische Unabhängigkeit erhalten, vor allem gegenüber der Wirtschaft, und daher betont: Dieser Schritt ist der kleinstmögliche, den wir überhaupt tun. Ich bin in meiner Ansicht bestätigt worden. Wenn wir heute nicht einmal mehr in der Lage sind, eine Springmaus zu gebären, dann bleiben wir lieber zu Hause.

Bundespräsident **Gnägi:** Der Bundesrat ist in diesem Geschäft nur am Rande beteiligt. Er hat Ihnen allerdings zwei Berichte zukommen lassen, nämlich vom 12. November 1969 und vom 4. November 1970. Aus diesen Berichten haben Sie entnehmen können, dass der Bundesrat beiden Lösungen zustimmen kann. Es ist deshalb in der Kompetenz des Parlamentes, hier einen Entscheid zu treffen. Man kann dies so tun, indem man es zur grundsätzlichen Auseinandersetzung kommen lässt. Die andere Frage ist aber die, ob es nicht eher um die Praxis gehe, darum, dass man rasch zu einer Lösung komme. Denn bei einer grundsätzlichen Auseinandersetzung wird damit zu rechnen sein, dass es zu einer harten Auseinandersetzung mit dem Ständerat kommt und eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss. Das würde einige Zeit in Anspruch nehmen. Wesentlich scheint uns, dass in der Konzeption des Ständerates zwei Sachen verankert sind, nämlich die, dass die Parlamentsdienste ausgebaut werden sollen und ihre Arbeitsweise unabhängig sein soll. Ich möchte abschliessend nur sagen, dass dieser Auffassung im Ständerat mit einer überwältigenden Mehrheit Ausdruck gegeben wurde und eine Auseinandersetzung mit dem Ständerat bevorstehen wird.

Das sind die wenigen Bemerkungen, die ich anbringen wollte. Nochmals möchte ich unterstreichen, dass der Bundesrat hier nur am Rand beteiligt ist und das Parlament über seine Parlamentsdienste entscheiden muss.

Präsident: Wir entscheiden über den Antrag Renschler. Der Antrag betrifft zugleich die Initiative der Kommission bezüglich Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung sowie das Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes. Der Ständerat beantragt, auf diese beiden Beschlüsse nicht einzutreten. Herr Renschler beantragt Festhalten an den Beschlüssen des Nationalrates.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Organisation

Abs. 1

Die Parlamentsdienste umfassen, unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung, das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist unter Wahrung seiner gesetzlichen Sonderstellung beigeordnet.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Article premier

Proposition de la commission

Organisation

Al. 1

Les services du Parlement comprennent, sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, le secrétariat général, le service de documentation, le secrétariat des commissions de gestion, le service des commissions et le service des procès-verbaux. Le secrétariat des commissions des finances leur est rattaché, sous réserve de la position spéciale que la loi lui confère.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Die übrigen Beamten wählt der Generalsekretär.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Les autres fonctionnaires sont nommés par le secrétaire général.

Angenommen — Adopté

Art. 3, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 3, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Titel

Schweigepflicht.

Text

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 5

Proposition de la commission

Titre

Secret de service.

Texte

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 6, 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Generalsekretär vertritt die Parlamentsdienste nach aussen, koordiniert ihre Tätigkeit und wahrt die Beziehungen zur Presse und zu den übrigen Informationsträgern. Er bearbeitet die Fragen des Parlamentsrechts und zusammen mit den übrigen Stellen der Bundeskanzlei jene der Gesetzestechnik.

Abs. 2

Das Generalsekretariat führt die Sekretariatsgeschäfte für das Plenum, den Präsidenten, das Büro jedes Rates und der Vereinigten Bundesversammlung, sowie für die Fraktionspräsidentenkonferenz. Es vermittelt die Akten zwischen den Departementen und den Kommissionen.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 3bis (neu)

Wenn die Parlamentsdienste das Sekretariat einer Kommission oder die Protokollführung nicht selbst übernehmen können, so zieht der Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher die in der Sache zuständige Abteilung der Bundesverwaltung bei.

Proposition de la commission

Al. 1

Le secrétaire général représente les services du Parlement à l'extérieur, coordonne leur activité et pourvoit aux relations avec la presse et les autres organes de l'information. Il traite les questions juridiques relatives au Parlement et, de concert avec les autres services de la Chancellerie fédérale, celles qui concernent la technique législative.

Al. 2

Le secrétariat général assure l'exécution des travaux de secrétariat pour les séances plénières, les présidents, les bureaux des conseils et des chambres réunies, ainsi

que pour la Conférence des présidents de groupe. Il pourvoit à la transmission des dossiers entre les départements et les commissions.

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 3bis (nouveau)

Si les services du Parlement ne sont pas en mesure d'assumer eux-mêmes le secrétariat d'une commission ou la rédaction des procès-verbaux, le secrétaire général fait appel, d'entente avec le chef du département, à la division de l'administration fédérale compétente.

Angenommen — Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Ingress, Buchstabe a bis e

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Buchstabe f

Er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater, Abs. 5, und Art. 54, Abs. 3, des Geschäftsverkehrsgesetzes).

Art. 10

Proposition de la commission

Préambule, lettres a à e

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Lettre f

Il fait en sorte que les constatations touchant le champ d'activité d'une autre commission permanente soient portées à la connaissance de cette commission (art. 47*quater*, 5e al., et art. 54, 3e al., de la loi sur les rapports entre les conseils).

Angenommen — Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1, Abs. 2, Buchstaben a, b, d

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2, Buchstabe c

Den Kommissionen und den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen.

Abs. 3

Der Dokumentationsdienst ist nicht zuständig zur Abfassung von Kommissionsberichten, von Begründungen persönlicher Vorstösse oder zur Ausführung von Uebersetzungsaufträgen.

Art. 11,

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

(La modification à la lettre *c* de l'al. 2 ne concerne que le texte allemand.)

Al. 3

Le service de documentation n'est pas compétent pour accepter les mandats le chargeant de rédiger des rapports de commission, de développer des interventions personnelles ou de faire des travaux de traduction.

M. **Copt:** Je saisis l'occasion de la discussion de cet objet, de cet article 11 en particulier, pour rompre une lance en faveur d'un service du Parlement, celui de documentation. C'est un service qui fonctionne depuis quatre ans à la satisfaction des Chambres. Il a été créé lors de la réorganisation des services du Parlement après l'affaire Mirage, en vue de donner aux conseils législatifs les moyens d'information nécessaires à l'exercice de leur contrôle.

J'ai fait partie pendant quatre ans de la commission permanente qui contrôle, en quelque sorte, le service de documentation. J'ai donc pu suivre la naissance de ce service et son développement, fort modeste pour l'instant. Il conviendrait que nous puissions le développer davantage. J'éprouve cependant quelques craintes à ce sujet. Il me semble en effet qu'au sein même de l'administration, il y ait des influences contradictoires. Je m'explique. Le projet d'organisation des services du Parlement qui est soumis au Conseil national a pour but de renforcer l'administration du Parlement en instituant de nouveaux services; mais il paraît affaiblir du même coup le service de documentation existant. En effet, l'institution du service des commissions à côté du service de documentation empêche ce service d'être présent là où le travail du Parlement est le plus concret et le plus approfondi, c'est-à-dire dans les commissions. C'est surtout pour cette raison et également pour des motifs de rationalisation que, par exemple, le Bundestag de la République fédérale d'Allemagne qui, à la différence d'autres pays, avait d'abord institué le service des commissions comme service indépendant, vient de l'incorporer dans le service de documentation. Dans le cas présent, il me paraît inopportun de restreindre le champ d'activité d'un service tout jeune dont le Parlement est satisfait, d'un service qui est en train de se former en surmontant plusieurs difficultés. En effet, il avait été prévu dès le début que ce service assumerait successivement le secrétariat des commissions afin de grouper des tâches qui constituent une unité; aujourd'hui, au contraire, on tend à diminuer ses moyens en instituant des services qui lui sont parallèles. Il faudra notamment veiller à ce que l'engagement de nouveaux secrétaires, dans la mesure où il sera nécessaire — on ignore encore combien de présidents de commission désireront vraiment être assistés et conseillés par des secrétaires à plein temps — ne se fasse pas au détriment du développement du service de documentation.

Quant au secrétariat des commissions qui examinent des projets de nature juridique, il devrait être attribué aux juristes du service de documentation. La dénomination originelle de «service juridique et de documentation» proposée par la commission sur l'affaire des

Mirage et basée sur une étude du professeur Eichenberger — soutenue d'ailleurs ici même par le professeur Imboden — a été abandonnée à cause de l'opposition du Conseil fédéral. Le président et le rapporteur de cette commission, M. Weibel, avait alors déclaré que les mots «service juridique» seraient biffés, mais que les collaborateurs du service de documentation devraient être aussi en mesure de traiter des questions juridiques. Or, si la collaboration de l'administration du Parlement pour les projets de loi de nature juridique et pour les questions juridiques posées par des projets d'autre nature est confiée aux secrétaires des commissions, on peut se demander quel rôle aura encore à jouer le service juridique incorporé dans le service de documentation. Les tâches juridiques de ce service de documentation sont importantes. On devrait finalement arriver à ce que ce service constitue une sorte de conscience juridique du Parlement.

Une autre cause d'affaiblissement du service de documentation réside dans le fait que plusieurs dispositions générales de l'arrêté soumis ne sont valables aujourd'hui que pour le service de documentation et qu'à l'avenir elles vaudront pour tous les services du Parlement. Par exemple, la disposition qui oblige les départements à fournir les documents donnera sans doute lieu à de multiples doubles emplois et aboutira finalement à ce que chaque service fasse sa propre documentation. Je ne présente pas de proposition précise; c'est extrêmement difficile, étant donné que le Conseil des Etats a pris fermement position; mais je demande ici à cette tribune, non pas tant au Conseil fédéral, parce qu'en fait il s'agit de nos propres services, mais à la Chancellerie, au secrétariat et surtout à la commission permanente du service de documentation, de veiller, dans le cadre de la présente réorganisation des services administratifs du Parlement, au maintien et au développement de ce service de documentation qui est un instrument absolument indispensable pour un travail efficace des députés.

Gut, Berichterstatter: Herr Copt hat keinen Antrag gestellt, hingegen hat er gesagt, er müsse eine Lanze brechen für den Dokumentationsdienst. Dies ist nicht nötig; der Dokumentationsdienst wird von Ihnen allen, die schon von seinen wertvollen Diensten Gebrauch gemacht haben, anerkannt; er ist im Bundesbeschluss anerkannt; er kann hinzu zum Sekretariat der Kommission für Wissenschaft und Forschung, das er heute betreut, gegebenenfalls zur Betreuung weiterer Kommissionen zugezogen werden. Vor allem wird er personell nicht vernachlässigt. Da kann ich Herrn Copt beruhigen. Heute verfügt er über sieben Mitarbeiter. Schon für dieses Jahr ist von der Bundeskanzlei — vorausgesetzt, dass Sie zustimmen — die Rekrutierung zweier weiterer wissenschaftlicher Mitarbeiter und einer Hilfe vorgesehen. Es braucht also kein Lanzenbrechen für den von uns allseits hochgeschätzten Dokumentationsdienst.

M. **Felber,** rapporteur: M. Copt n'a pas déposé de véritable proposition. Ce qu'il a dit ressemble à un combat d'arrière-garde qui aurait dû être mené au mois de janvier. En réalité, le souci de M. Copt a été partagé par de très nombreux membres de votre commission. En effet, ne fallait-il pas mieux charger un seul service, que l'on aurait pu développer, de l'exécution de tâches importantes et, en particulier, lui confier le secrétariat des commissions de notre Parlement? Mais cela a été tranché au mois de janvier dernier par le Conseil national, qui a choisi la formule «secrétariat, service des commissions et service de documentation»; celle-ci a été également admise par le Conseil des Etats. C'est pourquoi la seule chose que nous puissions répondre aujourd'hui à M. Copt est que nous sommes tous conscients de l'importance du service de documentation et que le nombre de ses spécialistes doit encore être augmenté — des décisions viennent d'être prises à ce sujet. En outre, ce sera aux membres de la commission permanente du service de documentation de veiller à ce que ce service ne soit pas ignoré, rabaissé ou ravalé à un rang qui n'est pas celui qu'il mérite.

Angenommen — Adopté

Art. 12—17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 12 à 17

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Streichen.

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Biffer.

Angenommen — Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Sekretariate parlamentarischer Kommissionen

Der Dokumentationsdienst führt das Sekretariat der Dokumentationskommission und der Kommissionen für Wissenschaft und Forschung; er kann im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Dokumentationskommission mit der Führung weiterer Sekretariate betraut werden.

Art. 19

Proposition de la commission

Secrétariats des commissions parlementaires

Le service de documentation tient le secrétariat de la commission de documentation et celui des commissions de la science et de la recherche; il est aussi possible, avec l'assentiment de la commission de documentation, de lui confier d'autres secrétariats.

Angenommen — Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Jede ständige Kommission hat, unter Vorbehalt der Stellvertretung im Verhinderungsfall, stets denselben Sekretär. Die Tätigkeit für nichtständige Kommissionen wird den Sekretären nach ihren Fachrichtungen zugewiesen. (Rest des Absatzes streichen.)

Art. 20

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Le secrétariat d'une commission permanente est toujours assumé par la même personne, sauf lorsque le secrétaire doit être remplacé par un suppléant en cas d'empêchement. Les secrétariats des commissions non permanentes sont attribués aux secrétaires selon leurs connaissances particulières. (Biffer le reste de l'alinéa).

Angenommen — Adopté

Art. 21—24

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 21 à 24

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

Mitteilungen — Communications

Präsident: Zwischenhinein habe ich Ihnen zwei Mitteilungen zu machen. Die eine betrifft folgendes: Herr Aversano, ehemaliger Konzertmeister für Violine, 86jährig, Garderobier für die Publikumstribüne des Nationalrates, macht sich jede Wintersession vor Weihnachten ein Vergnügen daraus, den eidgenössischen Räten unten beim Tannenbaum einige Weihnachtslieder mit seiner Violine zu spielen. Er wird dies nach der Vormittagssitzung tun. Wir danken Herrn Aversano für diese Aufmerksamkeit und freuen uns für ihn.

Es sind eingegangen: eine Erklärung der indonesischen Regierung im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen Indien und Pakistan und eine Resolution des Grossen Rates des Kantons Genf betreffend den Schutz der Mieter gegen Mietzinserhöhungen. Die Zuschriften sind auf dem Tisch des Rates aufgelegt.

---

11 001. Initiative der Kommission für die Geschäfte Nr. 10 618 und 10 619. Telephonabhörung und Immunität

Initiative de la commission pour les objets nos 10 618 et 10 619. Ecoute téléphonique et immunité

Siehe Seite 1233 hiervor — Voir page 1233 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 29. November 1971
Décision du Conseil des Etats du 29 novembre 1971

Differenzen — Divergences

Antrag der Kommission

Art. 14bis

Abs. 1

Eine Ermächtigung ist insbesondere erforderlich, wenn das Post-, Telephon- und Telegraphengeheimnis gemäss Artikel 7 des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes oder Artikel 6 des Postverkehrsgesetzes aufgehoben werden soll gegenüber einer der in Artikel 14 genannten Personen zur Verfolgung oder Verhinderung einer strafbaren Handlung, die mit ihrem Amt zusammenhängt. Die Ermächtigung ist stets erforderlich, wenn mit Massnahmen gegen eine dieser Personen ein Dritter überwacht werden soll, mit dem sie aufgrund ihres Amtes in Beziehung steht.

Abs. 5

Die vorstehenden Bestimmungen sind ebenfalls anwendbar, wenn andere Zwangsmassnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen eine der in Artikel 14 genannten Personen notwendig sind. Der Betroffene kann gegen die von der Kommission erteilte Ermächtigung die Entscheidung der eidgenössischen Räte anrufen.

Für den Rest der Vorlage: Zustimmung zu den Beschlüssen des Ständerates.

Proposition de la commission

Art. 14bis

Al. 1

Une autorisation est en particulier nécessaire pour lever le secret postal, téléphonique et télégraphique, selon l'article 7 de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique ou selon l'article 6 de la loi sur le service des postes, à l'égard de l'une des personnes mentionnées à l'article 14, lorsqu'il s'agit de la poursuivre pour une infraction en rapport avec ses fonctions officielles ou d'empêcher une telle infraction. L'autorisation sera toujours nécessaire lorsque de telles mesures sont prises à l'égard d'une de ces personnes aux fins de surveiller un tiers avec lequel elle est en relation à raison de ses fonctions officielles.

Al. 5

Les dispositions précédentes sont également applicables lorsque d'autres mesures coercitives sont nécessaires aux recherches ou à l'instruction pénale ouvertes à l'endroit de l'une ou l'autre des personnes citées à l'article 14. La personne visée peut en appeler à l'Assemblée fédérale contre l'autorisation accordée par la commission.

Vormittagssitzung vom 9. März 1972
Séance du 9 mars 1972, matin

Vorsitz — Présidence: M. *Lampert*

10 707. Initiative der Kommission des Nationalrates für das Geschäft 10 400. Stellung und Organisation der Parlamentsdienste

Initiative de la commission du Conseil national pour l'objet 10 400. Statut et organisation des services administratifs du Parlement

Siehe Jahrgang 1971, Seite 601 — Voir année 1971, page 601

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1971
Décision du Conseil national du 16 décembre 1971

Differenzen — Divergences

Article premier, al. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. premier, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Damit unsere neue Kollegin und die neuen Kollegen die heutige Differenzbereinigung besser verstehen, gestatte ich mir, einige kurze einleitende Bemerkungen anzubringen.

Der seinerzeitige Wirbel um die Mirage-Angelegenheit rief nach einer verstärkten Verwaltungskontrolle. Die allgemeine Tendenz ging damals nach einer von der Exekutive unabhängigen Parlamentsverwaltung. In Ausführung der von beiden Räten angenommenen und von sämtlichen Fraktionspräsidenten unterschriebenen Motion Conzett verfasste die nationalrätliche Kommission die Initiative auf Verselbständigung und Verstärkung der Parlamentsdienste und schlug vor, Artikel 105 der Bundesverfassung sowie das Geschäftsverkehrsgesetz zu revidieren. Gleichzeitig arbeitete sie auch einen einfachen Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste aus. Der Nationalrat hat diesen Anträgen in der ausserordentlichen Session vom Januar 1971 zugestimmt. Die ständerätliche Kommission sowie der Ständerat konnten aber einem so komplizierten Vorgehen nicht beipflichten. Die Verfassungsrevision bedingte nämlich eine eidgenössische Volksabstimmung, die aber in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage gestanden wäre.

Aus dieser Ueberlegung heraus vertrat unser Rat die Auffassung, dass für den blossen Ausbau der Parlamentsdienste die bestehenden Rechtsgrundlagen genügen sollten. Unser Rat erklärte sich daher nur mit der Verstärkung der Parlamentsdienste bzw. dem personellen Ausbau des Sekretariates auf der Ebene eines einfachen Bundesbeschlusses einverstanden, nicht aber mit einer formalrechtlichen Verselbständigung und Lösung des Sekretariates der Bundesversammlung von der Bundeskanzlei, was, wie schon erwähnt, eine unnötige Verfassungs- sowie Gesetzesrevision bedingt hätte. Ergänzend möchte ich aber feststellen, dass in der Fassung des ständerätlichen Bundesbeschlussentwurfes in Artikel 1 audrücklich erwähnt wird, dass die Parlamentsdienste für die Ausübung ihrer Funktionen unabhängig vom Bundesrat und der Bundeskanzlei sind und die funktionelle Unabhängigkeit und damit die direkte Unterstellung unter die Aufsicht eines Parlamentsorgans gewährleistet bleibt.

In der letzten Dezembersession hat der Nationalrat mit Zweidrittelsmehrheit unseren Anträgen zugestimmt, so dass die Entwürfe eines Bundesbeschlusses über die Aenderung der Bundesverfassung sowie das Bundesgesetz betreffend Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht mehr zur Diskussion stehen. Es sind somit nur noch die Differenzen bei dem vom Ständerat unterbreiteten Bundesbeschlussentwurf über die Parlamentsdienste zu behandeln.

Nachdem der Nationalrat erfreulicherweise unserer Konzeption zustimmte, beantragt Ihnen die einstimmige vorberatende Kommission, als Kompensation bei allen Differenzen den Anträgen der Volkskammer beizupflichten, was um so eher zu verantworten ist, als es sich nur um kleine redaktionelle oder formelle Aenderungen von geringer Bedeutung handelt.

Die erste Differenz besteht bei Artikel 1, Absatz 1. Hier hat der Nationalrat die Worte «sind administrativ eine Abteilung der Bundeskanzlei» gestrichen, da es überflüssig ist, die administrative Unterstellung noch speziell zu erwähnen, nachdem Artikel 105 der Bundesverfassung nicht revidiert wird. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 2, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 2, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Eine weitere Differenz besteht bei Artikel 2, Absatz 2. In unserer Fassung war vorgesehen, dass der Bundeskanzler die übrigen Beamten wählt, aber die Kompetenz besitzt, seine Befugnisse dem Generalsekretär zu übertragen. Der Nationalrat beschloss aber im Gegensatz dazu, dem Generalsekretär die Wahlbefugnis für die übrigen Beamten der Einfachheit halber direkt zu übertragen, so dass keine besondere Delegierung an ihn erforderlich ist. Somit kann der letzte Satz bei Absatz 2 gestrichen werden. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Antrag des Nationalrates.

Angenommen — Adopté

Art. 5, Marginale

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 5, titre marginal

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Die nächste Differenz liegt bei Artikel 5 Marginale. Der Nationalrat schlägt vor, die Marginale «Vertraulich» sei durch «Schweigepflicht» zu ersetzen, was auch vorzuziehen ist. Wir beantragen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 8, Al. 1, 2, 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Zu Absatz 1 hat der Nationalrat die überflüssigen Worte «im Rahmen der Bundeskanzlei» gestrichen. Der Satz gewinnt dadurch an Klarheit. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Bei Absatz 2 des gleichen Artikels besteht eine weitere Differenz. Am Anfang des zweiten Satzes wurden vom Nationalrat die Worte «zusammen mit dem Kommissionsdienst» gestrichen und durch das Wörtchen »Es» ersetzt, womit auf das Generalsekretariat Bezug genommen wird. Der gesamte Aktenverkehr hat demnach ausschliesslich über das Generalsekretariat zu erfolgen, so dass eine bessere Kontrolle gewährleistet ist. Wir beantragen Ihnen Zustimmung.

Bei Artikel 8 wird ferner gemäss Beschluss des Nationalrates Absatz 3bis neu eingefügt. Dieser Antrag bezweckt keine materielle Aenderung; er übernimmt einfach den zweiten Teil von Artikel 20, Absatz 2. Uebrigens ist es systematisch besser, wenn man die betreffende Bestimmung hier einfügt. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 10, Buchstabe f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 10, lettre f

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Eine weitere Differenz besteht bei Artikel 10, Litera f, Klammer. In der Klammer, beim Hinweis auf Artikel 54, Absatz 3, wird der Klarheit wegen das Geschäftsverkehrsgesetz ausdrücklich genannt. Dieser Präzisierung darf unser Rat ohne weiteres zustimmen.

Angenommen — Adopté

Art. 11, Abs. 2, Buchstabe c, Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 11, al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

(La modification à l'alinéa 2, lettre *c*, ne concerne que le texte allemand.)

Theus, Berichterstatter: In Absatz 2, Litera c wollte der Nationalrat die Beratung in Rechtssachen nicht speziell hervorheben, so dass er die in der Fahne enthaltene redaktionelle Aenderung beschloss.

Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Bei Absatz 3 des gleichen Artikels hat der Nationalrat eine textliche Verschlimmbesserung vorgenommen, doch bedeutet dies keine materielle Aenderung.

Unsere Kommission beantragt Ihnen trotzdem Zustimmung, um mit dem Nationalrat wegen dieser Kleinigkeit keine Differenz zu schaffen.

Angenommen — Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Der Nationalrat beantragt die Streichung von Absatz 2 des Art. 18; denn hier wurde die Amtsdauer der Dokumentationskommission auf 8 Jahre festgelegt, während sie sonst in der Regel maximal 6 Jahre beträgt. Die Sonderregelung darf unseres Erachtens ohne weiteres beseitigt werden, um so mehr als eine besondere Bestimmung zur Regelung der Amtsdauer gar nicht nötig ist, da diese in Artikel 46, Absatz 4, des Geschäftsreglementes schon enthalten wird.

Deshalb beantragt Ihnen die Kommission Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Angenommen — Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Der Nationalrat beantragt hier ebenfalls eine Vereinfachung. So kann der Dokumentationsdienst im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Dokumentationskommission mit der Führung weiterer Sekretariate betraut werden, ohne das Einverständnis der ganzen Dokumentationskommission einzuholen.

Wir beantragen auch hier Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Angenommen — Adopté

Art. 20, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 20, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Theus, Berichterstatter: Da diese Materie in Artikel 8, Absatz 3bis, neu geregelt worden ist, muss hier der letzte Satz gestrichen werden. Antrag der Kommission: Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen — Adopté

An den Nationalrat — Au Conseil national

GESCHÄFTSVERKEHRSGESETZ, ÄNDERUNG VOM 23. MÄRZ 1984

Kommissionsbericht: 10.11.1981, BBl 1982 I 1118; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1983 N 85; Erstberatung SR: AB 1983 S 486; **Inkrafttreten:** 01.01.1985, AS 1984 786.

Kurzbeschrieb

Die Grundzüge der bisher im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste enthaltenen Organisation der Parlamentsdienste werden im Rahmen der Parlamentsreform auch auf Gesetzesstufe geregelt.

Geschäftsverkehrsgesetz

Auszug

Änderung vom 23. März 1984

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 10. November 1981 [1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Mai 1982 [2)],
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz [3)] wird wie folgt geändert:

I^bis. Offenlegung der Interessenbindungen

Art. 3^bis

[1] Beim Eintritt in den Rat unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über:

a. seine berufliche Tätigkeit;
b. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien bedeutender schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
c. dauernde Leitungs- und Beraterfunktionen für wichtige schweizerische und ausländische Interessengruppen;
d. die Mitwirkung in Kommissionen und andern Organen des Bundes.

[2] Änderungen sind zu Beginn jedes Kalenderjahres anzugeben.

[3] Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

Art. 3^ter

Das Generalsekretariat erstellt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Dieses Register ist öffentlich.

[1)] BBl **1982** I 1118
[2)] BBl **1982** II 337
[3)] SR **171.11**

4. Parlamentsdienste

Art. 8^octies

[1] Die Parlamentsdienste umfassen das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist ihnen im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967[1)] über die Eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

[2] Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Sie arbeiten nach den Weisungen der Ratsorgane, denen sie fachlich unterstehen; sie sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

Art. 11 Abs. 2

[2] Der Bundesrat kann die Behandlung durch beide Räte in der gleichen Session beantragen. Er unterbreitet einen begründeten Antrag der Koordinationskonferenz. Artikel 8^ter ist anwendbar.

Abschnitt «1^bis. Vorberatung» (Art. 11^bis–11^quater)

Aufgehoben

Titel vor Art. 12

2. Zusammenwirken der Räte. Differenzen

Art. 12

[1] Die Beschlüsse eines Rates über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, gehen unverzüglich an den andern Rat. Dasselbe gilt für Motionen, die von einem Rat erheblich erklärt worden sind.

[2] Weist ein Rat eine Vorlage an den Bundesrat zurück oder schiebt er deren Behandlung für voraussichtlich mehr als ein Jahr auf, so gibt er zugleich dem andern Rat Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Stimmt der andere Rat nicht zu, wird die Rückweisung oder Verschiebung wirksam, wenn der erste Rat daran festhält.

[1)] SR 614.0

Materialien

zum Geschäftsverkehrsgesetz, Änderung vom 23. März 1984

Kommissionsbericht und Ratsdebatten

Parlamentarische Initiative Parlamentsreform

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 10. November 1981

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Kommission, die sich mit Fragen der Parlamentsreform befasst, unterbreitet Ihnen nach Beratungen am 8. Mai und am 9./10. November 1981 eine Initiative zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Diese wird gestützt auf Artikel 21octies GVG den Mitgliedern des Rates zur Kenntnis gebracht und dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen.

Die Kommission geht davon aus, dass die Parlamentsreform ein ständiges Anliegen bleibt und dass nicht alle Aufgaben in einer einzigen Etappe gelöst werden können. Nach der am 19. Juni 1981 erfolgten Revision des Taggeldergesetzes sollten nun verschiedene Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

Das vorliegende Revisionspaket enthält hauptsächlich die folgenden Punkte:
- Verpflichtung für die Parlamentarier, ihre Interessenbindungen offenzulegen; ferner einzelne Unvereinbarkeits- und Ausstandsregeln
- Schaffung einer Koordinationskonferenz beider Räte, die Fragen des Geschäftsverkehrs mit dem Bundesrat behandelt
- Neuformulierung der Stellung und Aufgaben der Kommissionen, Fraktionen und parlamentarischen Gruppen
- Umschreibung der Parlamentsdienste
- Verfahrensfragen beim Zusammenwirken beider Räte
- Neukonzeption des Rechts der parlamentarischen Initiative; Einführung eines Vorprüfungsverfahrens
- Präzisierung der Aufgaben der Redaktionskommission
- Anforderungen an die Vorlagen des Bundesrates: Auskunft über die im Vorverfahren der Gesetzgebung vertretenen Hauptstandpunkte; Delegationen der Gesetzgebungskompetenz
- Inhalt des Geschäftsberichts: Auskunft über die Projekte der Gesetzgebung und internationaler Vereinbarungen
- Besserer Schutz der Beamten, die vor parlamentarischen Kommissionen Aussagen machen.

kretär, die Mitglieder sowie die Veranstaltungstermine dem Generalsekretariat melden. Die Mitgliederliste kann von jedermann eingesehen werden.

[2] Soweit möglich stellt das Generalsekretariat allen Parlamentariervereinigungen Sitzungszimmer zur Verfügung.

4. Parlamentsdienste

Art. 8^octies

[1] Die Parlamentsdienste umfassen das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst. Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist ihnen im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967[1)] über die Eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

[2] Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Sie arbeiten nach den Weisungen der Ratsorgane, denen sie fachlich unterstehen, und sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

Art. 11 Abs. 2

[2] Wünscht der Bundesrat die Behandlung durch beide Räte in der gleichen Session, so hat er seinen Antrag zu begründen. Über den Antrag entscheidet die Koordinationskonferenz.

Abschnitt «1.bis Vorberatung» (Art. 11^bis–11^quater)

Aufgehoben

Titel vor Art. 12

2. Zusammenwirken der Räte. Differenzen

Art. 12

[1] Die Beschlüsse eines Rates über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, gehen unverzüglich an den andern Rat. Dasselbe gilt für Motionen, die von einem Rat erheblich erklärt worden sind.

[2] Weist ein Rat eine Vorlage an den Bundesrat zurück oder schiebt er deren Behandlung für voraussichtlich mehr als ein Jahr auf, so gibt er zugleich dem andern Rat Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Stimmt der andere Rat nicht zu, wird die Rückweisung oder Verschiebung wirksam, wenn der erste Rat daran festhält.

[1)] **SR 614.0**

- ihre Mitgliederlisten und ihre Veranstaltungen publik zu machen haben
- vom Generalsekretariat administrativ betreut werden sollen.

Der von der Kommission vorgeschlagene Artikel 8septies Absatz 1 GVG regelt nur die Frage, unter welchen Voraussetzungen Parlamentarier, die sich ohne Rücksicht auf die Fraktionszugehörigkeit nach Sach- oder Interessengesichtspunkten zusammenschliessen – und demnach allen Parlamentariern offenstehen – die Dienstleistungen des Sekretariats beanspruchen können (Schreibarbeiten, Vervielfältigungen, Versand von Einladungen und Unterlagen).

Die Reservation von Sitzungszimmern bringt keinen grossen administrativen Aufwand und soll für alle Parlamentariervereinigungen erfolgen, ohne dass bestimmte Kriterien zu erfüllen wären (Art. 8septies Abs. 2).

325 **Art. 8octies** Parlamentsdienste

Der aus dem Jahre 1848 stammende Artikel 105 Absatz 1 BV überträgt die Besorgung «der Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat» der Bundeskanzlei. Als nach der Mirage-Angelegenheit der Ausbau der Verwaltungskontrolle beraten wurde, forderte die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission eine «von der Exekutive unabhängige Parlamentsverwaltung», also nur dem Parlament selber unterstehende Hilfsdienste. Diese Forderung wurde übernommen von einer im Jahre 1968 überwiesenen Motion Conzett. Der Bericht des Bundesrates vom 12. November 1969 zu dieser Motion bezweifelte die politische Aktualität der Revision von Artikel 105 BV, stellte aber Massnahmen zur Diskussion, um unter Beibehaltung des geltenden Verfassungstextes das Sekretariat der Bundesversammlung zu stärken.

Die Kommission des Nationalrates, die diesen Bericht zu beraten hatte, reichte am 6. Oktober 1970 eine parlamentarische Initiative betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste ein (BBl *1970* II 1065). Sie kam zur Auffassung, dass es mit der Stellung des Parlaments als Kontrollinstanz der Exekutive schwer vereinbar ist, wenn die Exekutive die Hilfsorgane des Parlaments kontrolliert. Sie befürwortete daher die Trennung des Generalsekretariats von der Bundeskanzlei und damit die Revision von Artikel 105 BV. Die Parlamentsdienste sollten dem Generalsekretär als administrativem Leiter unterstehen. Als Aufsichts- und Wahlbehörde war eine Verwaltungskommission, die aus elf Vertretern des Nationalrates und sechs Vertretern des Ständerates zusammengesetzt war, vorgesehen.

Im Verlauf der weiteren Beratungen kam das Parlament zum Schluss, auf eine Verfassungsrevision und auf die Schaffung einer eigentlichen Verwaltungskommission sei zu verzichten. Hingegen wurden die Stellung und die Aufgaben der Parlamentsdienste im entsprechenden Bundesbeschluss vom 9. März 1972 geregelt (SR *172.210.161*).

Die damals eingeführte Neuorganisation der Parlamentsdienste hat sich bewährt. Auch die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» kam zum Schluss, für die Wahrung der Aufsichtsrechte oder für die Vorberatung der Geschäfte, welche die Parlamentsdienste betreffen, rechtfertige es sich nicht, eine besondere parlamentarische Verwaltungskommission zu schaffen (Ziff. 323).

Der vorgeschlagene Artikel 8octies GVG regelt die Grundzüge der bisher im Bundesbeschluss enthaltenen Organisation der Parlamentsdienste auf Gesetzesstufe. Der Aufbau und das Unterstellungsverhältnis der Dienste wird intakt gelassen. Mit Ausnahme des Sekretariats der Finanzkommissionen stehen diese Dienste unter der administrativen Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Diese Leitung umfasst nicht nur Fragen des Personals, der Räume und Einrichtungen sowie des Rechnungswesens, sondern auch die rationelle Arbeitsorganisation und die Gewährleistung wechselseitiger Information und Zusammenarbeit. Auch das Sekretariat der Finanzkommissionen wird auf der praktischen Ebene in eine solche Zusammenarbeit einbezogen, ist jedoch den übrigen Parlamentsdiensten im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR *614.0*) nur beigeordnet. Damit soll eine noch losere Verbindung als die administrative Unterstellung umschrieben werden (vgl. dazu Georg Müller, Die Stabsstelle der Regierung als staatsrechtliches Problem, Basel/Stuttgart 1970, S. 208 210; Karl Stengel, Die Parlamentsdienste im Bund, Bern 1977, S. 114).

Nach Artikel 8octies Absatz 2 sind die Parlamentsdienste für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig. Diese funktionelle Selbständigkeit der Parlamentsdienste gegenüber der Exekutive entspricht einem elementaren Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Parlamentsdienste unterstehen nur administrativ der Bundeskanzlei. Artikel 36 des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (SR *172.010*) erwähnt ausdrücklich das Recht der Bundesversammlung, bezüglich der Organisation der Parlamentsdienste Sondernormen zu erlassen. Diese Regelung entspricht Artikel 8bis Absatz 1 GVG, wonach das Parlament in der Form des allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses über seine Dienste legiferieren kann.

Die Parlamentsdienste arbeiten nach den Weisungen der Ratsorgane, denen sie fachlich unterstehen. Die Subordinationsverhältnisse ergeben sich aus Artikel 8 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste. Danach unterstehen:
- der Generalsekretär den Ratspräsidenten,
- der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission,
- die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Beamten des Kommissionendienstes den Kommissionen, für die sie tätig sind,
- der Protokollierungsdienst dem Generalsekretariat.

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Revisionspaket wurde die besondere Stellung des Generalsekretärs, seine allfällige Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung und die Einsetzung eines stellvertretenden Generalsekretärs nicht diskutiert.

33 Beratung in beiden Räten

331 **Art. 11 Abs. 2** Behandlung in der gleichen Session

Wünscht der Bundesrat die Behandlung einer Vorlage durch beide Räte in der gleichen Session, so hat er seinen Antrag zu begründen. In dieser Hinsicht bleibt das geltende Recht bestehen. Über den Antrag soll die neugeschaffene Koordinationskonferenz (Art. 8ter GVG) entscheiden. Nach bisherigem Recht hatte das Planungsorgan desjenigen Rates, dem nicht die Priorität zur Behandlung des in Frage stehenden Geschäftes zustand, über die gleichzeitige Behandlung in einer Session zu befinden.

332 **Art. 11bis–11quater** Vorberatung

Diese Vorschriften betreffen die Aufgaben und die Arbeitsweise der Fraktionen. Der ganze Unterabschnitt kann aufgehoben werden, weil die Materie neu in Artikel 8sexies GVG geregelt ist.

333 **Art. 12** Zusammenwirken der Räte. Differenzen

Nach Artikel 12 Absatz 1 gehen die Beschlüsse eines Rates über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, an den andern Rat. Gemeint sind nicht untergeordnete verfahrensrechtliche Beschlüsse wie Verschiebungen innerhalb des Sessionsprogramms oder Rückweisung an die vorberatende Kommission zur vertieften Abklärung eines Teilaspektes. Insofern ist das geltende Recht, das in Artikel 12 Absatz 1 von «allen» Beschlüssen spricht, zu präzisieren. Es geht um Eintreten oder Nichteintreten auf eine Vorlage, Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfs in der Gesamtabstimmung (Art. 13 Abs. 1 GVG), Rückweisung an den Bundesrat oder Aussetzen der Beratungen für voraussichtlich mehr als ein Jahr (Art. 12 Abs. 2 GVG in neuer Fassung).

Auf die im heutigen Recht vorgesehenen formellen Begleitschreiben an den andern Rat soll im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens verzichtet werden. Entscheidend ist, dass die abschliessenden Beschlüsse des einen Rates auf einer Fahne zuhanden des Zweitrates festgehalten werden.

Absatz 2 erläutert zwei besondere Fälle: Der Zweitrat soll in jedem Fall Gelegenheit haben, zur Rückweisung einer Vorlage an den Bundesrat oder zum Aufschub eines Geschäfts für voraussichtlich mehr als ein Jahr Stellung zu nehmen. Die in der Praxis aufgetretenen Schwierigkeiten lassen es als angezeigt erscheinen, diese beiden Fra-

dienste noch nie in Anspruch genommen, sie tagt nicht in diesem Hause. Wenn Sie irgendwo alle Elemente einer privaten Vereinigung von Parlamentariern finden, dann bei dieser Gruppe. Damit hat diese Gruppe auch das Recht, eine entsprechende Auswahl bei den Mitgliedern zu treffen, wie das jede andere private Vereinigung tun kann. Wenn Sie nun den Vorschlag der Kommission annehmen, dann wird diese Gruppe «Schweiz-Dritte Welt» weiterhin als private Gruppe existieren. Deshalb begreife ich die Angriffe, die hier im Saale gegen diese Gruppe gestartet worden sind, gar nicht, denn es geht um eine private Vereinigung, die weiterhin eine private Vereinigung bleiben will.

Frau **Meier** Josi: Die Parlamentsreform will ja im Grunde genommen unsere Arbeit auch konzentrieren helfen. Unter diesem Titel gestatte ich mir eine erste Bemerkung.
Als ich in dieses Parlament kam, gab es eine Handvoll parlamentarischer Gruppen. In der letzten Zeit sind sie ins Kraut geschossen. Wir haben so viele derartige Gruppen, dass ihr Zweck heute kaum mehr erfüllt werden kann. Sie sollten uns nämlich helfen, in einem bestimmten Sachgebiet vermehrte Kenntnisse zu erwerben. Wenn es bald so viele Gruppen gibt wie Parlamentarier, ist dieses Ziel kaum mehr zu erreichen. Ich möchte deshalb den Wunsch äussern, dass in Zukunft nicht noch viele zusätzliche Gruppen in die Welt gerufen werden.
Eine zweite Bemerkung: Uns ging es bei dieser Bestimmung einzig und allein darum, festzustellen, was getan werden könne und was nicht. Es ist eben dargelegt worden, dass jedermann Vereinigungen gründen kann. Es steht auch fest, dass man keinen Parlamentarier daran hindern kann, den Begriff «Parlamentarier» für sich zu gebrauchen. Er ist nicht monopolisierbar. Ebensowenig ist der Begriff «Gruppe» monopolisierbar, und deswegen kann man den Begriff «Parlamentarische Gruppe» nicht für einen Teil der Parlamentarier monopolisieren. Was wir aber können, das ist geschehen, indem wir nämlich sagen: Nur jene Gruppen, die allen offenstehen – in dem Sinne, wie es ursprünglich hier einige qualifizierte Gruppen gab –, sollen auch die parlamentarischen Dienste und die Räume voll beanspruchen können. Den anderen, die hier noch private Sonderinteressen etwas betonen wollen, können wir das nicht nehmen, aber sie sollen sie nicht mit «unserem» Geld finanzieren.

Bäumlin: Niemand will uns die Freiheit der Vereinsbildung nach ZGB beeinträchtigen. Das wollte auch Frau Uchtenhagen nicht. Gerade wir Sozialdemokraten würden diese Freiheit immer aufs Entschiedenste verteidigen. Es geht aber um etwas anderes, nämlich um eine Frage des politischen Anstandes. Gründen Sie Ihre Gruppe – Sie haben sie gegründet –, seien Sie weiterhin aktiv. Sie wirken als Lobby der Wirtschaft in Beziehung auf Entwicklungspolitik. Das dürfen Sie; aber bitte: stehen Sie dazu, nennen Sie sich anders und vermeiden Sie, als Parlamentariergruppe bezeichnet zu werden. Nach der «Neuen Zürcher Zeitung» ist das nicht vermieden worden; eine Parlamentariergruppe ist für den Leser das gleiche wie eine parlamentarische Gruppe. Bezeichnen Sie sich nicht mehr als parlamentarische Gruppe!
Eine parlamentarische Gruppe ist nach dem Sprachgebrauch wohl doch eine Gruppe, die allen offensteht, wo Leute mit verschiedenen Meinungen zusammenkommen, um an einem Problem zu arbeiten, sei das Landwirtschaftspolitik oder etwas anderes, vielleicht ist es auch einmal ein unpolitisches Thema, das über die Fraktionsgrenzen hinweg diskutiert wird. Wenn sich auch eine Lobby als parlamentarische Gruppe oder anders bezeichnet, dann können wir das – vielleicht auch nach dem neuen Text – rechtlich nicht verhindern. Aber wer das tut, verhält sich politisch unanständig. Er verstösst gegen das Prinzip der «Firmenwahrheit». Wir sollten auch im politischen Betrieb zur «Firmenwahrheit» stehen. Es ist ein politisch «unlauterer Wettbewerb», wenn man sich als parlamentarische Gruppe ausgibt, in Wirklichkeit aber eine reine Lobby darstellt. Das möchte ich gesagt haben. Etwas anderes war mit der Kritik von Frau Uchtenhagen auch nie gemeint.
Ich appelliere also in erster Linie an den politischen Anstand, an die Bereitschaft, die «Firmenwahrheit» auch in politischen Angelegenheiten zu beachten.

Lüchinger: Darf ich Sie daran erinnern, dass, wenn man Recht sprechen will, man zuerst den Tatbestand klarstellen muss. Der Tatbestand ist eben so, dass die von Frau Eppenberger geleitete Gruppe nicht «parlamentarische Gruppe» heisst, sondern nur «Gruppe». Sie haben also einen Tatbestand angeklagt, der gar nicht existiert.
(Zwischenruf Bäumlin: «Neue Zürcher Zeitung», die sonst Ihre Zeitung ist!)

Angenommen – Adopté

Art. 8octies
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Antrag Ott
Abs. 1
Die Parlamentsdienste umfassen das Generalsekretariat, den Dokumentations- und Rechtsdienst, das Sekretariat...

Art. 8octies
Proposition de la commission
Adhérer au projet de la commission

Proposition Ott
Al. 1
Les services du Parlement comprennent le secrétariat général, le service juridique et de documentation,...

Ott: Wenn Sie den roten Staatskalender anschauen, dann bemerken Sie, dass jedes Departement (manchmal auch einzelne Bundesämter) seinen eigenen Rechtsdienst oder seine eigene Rechtsabteilung besitzt. Es mutet eigentlich etwas sonderbar und unproportioniert an, wenn ausgerechnet das Parlament keinen eigenen Rechtsdienst haben soll. Ich stelle Ihnen darum den Antrag, in diesem Artikel von «Dokumentations- und Rechtsdienst» zu sprechen. Ich möchte das kurz begründen.
Das Problem ist an sich nicht neu. 1964 schrieben die beiden Kommissionen des National- und Ständerates, die zur Klärung der Mirage-Angelegenheit eingesetzt waren, in ihrem Bericht folgendes (ich zitiere ein kurzes Stück): «Vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika wurden zu diesem Zwecke in der Union wie in den Einzelstaaten eigene parlamentarische Hilfsinstitutionen entwickelt, die zum Teil in Verbindung mit Universitäten stehen. Ähnliche Einrichtungen kennt unter anderem die Bundesrepublik Deutschland.» Und dann wird aus einem Referat von Prof. Kurt Eichenberger im Kommissionsbericht zitiert: «Ein parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlaments ernst gemacht werden soll. Die Ausgestaltung braucht sich keineswegs an die Beispiele der Vereinigten Staaten anzuschliessen, sie wird spezifisch schweizerisch gehalten werden können und organisationstechnisch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten. Wesentlich ist einzig, dass der Dienst direkt dem Parlament unterstellt ist. Ein solcher Dienst hätte die sachlichen Grundlagen im weitesten Sinne zu liefern, vor allem aber auch für die Formulierung des Gesetzes sowie der Fragen der Verfassungsmässigkeit und der Einordnung in die übrige Rechtsordnung dem einzelnen Abgeordneten, den Kommissionen und dem Plenum zur Verfügung zu stehen.» Die Kommission schreibt noch dazu: «Organisatorisch liesse sich ein solcher Dokumentations- und Rechtsdienst ohne Schwierigkeit dem Sekretariat der Bundesversammlung angliedern.»

Nun, meine Damen und Herren, haben wir *de facto* auch schon – wenigstens in rudimentärer Form – einen Rechtsdienst, vorderhand einfach eingegliedert in den Aufgabenbereich des Dokumentationsdienstes. Im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste von 1972 steht über den Dokumentationsdienst «Seine Aufgaben sind insbesondere. . .», dann kommt a, b, und unter c heisst es: «den Kommissionen und den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen». Dies ist, so wurde mir vom Dokumentationsdienst versichert, auch so zu verstehen, dass durch den Dokumentationsdienst Gutachten von Staatsrechtlern eingeholt werden können, dass die Kredite im Prinzip zur Verfügung stehen.
Nun meine ich, sollte man das Kind auch bei seinem rechten Namen nennen, vor allem auch im Hinblick auf einen später eventuell notwendig werdenden Ausbau. Daher mein Antrag, dass wir von «Dokumentations- und Rechtsdienst» sprechen. Es wäre eine Asymmetrie, wenn nur die Verwaltungszweige, nicht aber das Parlament, einen eigenen unabhängigen Rechtsdienst zur Verfügung hätten.
Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Hubacher, Berichterstatter: Die Kommission hat den Antrag von Herrn Ott nicht diskutiert; er stand gar nicht zur Diskussion. Zum Glück ist Heiner Ott Theologe und nicht Jurist, und von da her ist es vielleicht etwa einfacher, ihm zu antworten. Wir sind (wenn ich wir sage, heisst das: Herr Barchi und ich im kurzen Meinungsaustausch in der Meinung, die Kommissionsberatungen korrekt zu interpretieren) der Auffassung, dass wahrscheinlich die Kommission nicht von ungefähr darauf verzichtet hat, den Dokumentationsdienst noch *expressis verbis* mit einem Rechtsdienst zu ergänzen im Sinne, wie das Herr Ott dargetan hat, dass also der Dokumentationsdienst Gutachten in Auftrag geben könnte, was er nach meiner Meinung heute nicht tut; er verschafft Kommissionen oder allenfalls interessierten Parlamentariern auf Anfragen gelegentlich Gutachten, die sonst eher als vertraulich gelten und über den Dokumentationsdienst zur Verfügung gestellt werden.
Ich glaube nicht, Herr Ott, dass es – so aus dem Handgelenk – opportun wäre, jetzt noch einen Rechtsdienst unabhängig von der Verwaltung anzugliedern. Gelegentlich besteht doch eher der Eindruck, dass nicht unbedingt ein Mangel an Juristen besteht, weder in der Verwaltung noch in unserem Rate. Wir sind eigentlich von dieser Seite her stark dotiert, und der juristische Sachverstand ist hier ausgeprägt, qualifiziert vertreten. Wenn man schon eine derartige Ausdehnung eines Parlamentsdienstes wünschte, müsste sie vielleicht in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden.
Ich habe heute morgen kurz angedeutet, wie beispielsweise der Deutsche Bundestag eine eigene Verwaltung zur Verfügung hat, aber dort besteht eine ganz andere parlamentarische Struktur; und es ist auch ein Vergleich, bei dem ich immer Hemmungen habe, wenn wir uns mit der Bundesrepublik vergleichen wollen. Aber es gibt Österreich, das vielleicht etwas näherliegt, obschon es auch ein Berufsparlament hat. Dort werden die Fraktionen stärker unterstützt als bei uns. Österreich hat zudem den Vorteil, nur drei Fraktionen im Parlament zu haben, davon zwei grosse und eine kleinere. Ich weiss nur, dass die beiden grossen Fraktionen im österreichischen Parlament, finanziert durch den Staat, ungefähr 20 bis 22 Leute haben. Das reicht vom Chauffeur über den Einpeitscher bis zum hochqualifizierten Wissenschafter, Ingenieur, Agronomen oder Juristen. Das wäre auch eine Möglichkeit.
Man müsste das Problem etwas breiter diskutieren. Ich würde aber meinen, in Auslegung des Willens der Kommission, dass die Kommission diesen Rechtsdienst nicht vorgesehen hat, weil sie ihn vorläufig in dieser Form auch nicht wünscht.
Ich beantrage Ihnen deshalb Ablehnung des Antrages Ott.

M. **Barchi,** rapporteur: Leu président de la commission, M. Hubacher, a déjà dit l'essentiel. M. Ott nous propose, par un amendement à l'article 8octies, d'instituer un service juridique parallèlement au Service de documentation. Selon lui, le Parlement, les commissions parlementaires, devraient disposer d'un service juridique indépendant.
S'agissant de l'information juridique, nous disposons déjà aujourd'hui d'informations complètes qui nous sont fournies par le Service de documentation. Par le biais de ce dernier, nous recevons les copies d'expertises ou d'avis de droit qui ont été préparés récemment ou anciennement par différents offices de l'Administration fédérale, par des membres du Tribunal fédéral, etc. et nous recevons aussi de sa part des conseils de nature juridique. Est-il nécessaire de pouvoir disposer d'un service juridique indépendant allant au-delà de la simple information et des mandats de nature juridique qu'il exécute déjà actuellement? Ma réponse est non. Les commissions parlementaires ont toujours bénéficié d'une collaboration très franche et loyale de la part des différentes administrations comptant des juristes en leur sein et qui on toujours été en mesure de résoudre des problèmes ayant trait à l'activité parlementaire en général (exemples: la Chancellerie fédérale, le Secrétariat général de l'Assemblée fédérale et les autres services du Parlement, l'Office fédéral de la justice). Ce serait vraiment faire «double emploi» de prévoir un service juridique spécialisé et indépendant, qui soit à notre disposition et exécute des mandats. En outre, il y des problèmes de coût et de personnel. Je crois pouvoir dire que, si nous devions nous pencher sur le problème des personnes assumant la tâche de juristes au sein de l'Administration fédérale, nous arriverions peut-être à conclure dans le sens d'une réduction, mais non dans celui d'une augmentation.
Pour ces raisons-là, je vous recommande de vous opposer à la proposition de M. Ott.

Bundesrat **Friedrich:** Ich möchte mich auch hier nicht materiell in Ihre Diskussion einmischen, aber immerhin darauf hinweisen, dass das Wort «Rechtsdienst» natürlich einen eigentlichen zusätzlichen Apparat beinhalten würde. Es könnte sich dann nicht mehr darum handeln, lediglich bestehende Dokumente zu vermitteln; es brauchte also etwas Zusätzliches.
Zweite Bemerkung: Ich möchte, auch aus unserer Sicht, unterstreichen, was Herr Barchi gesagt hat: Die Rechtsdienste und die übrigen Dienste der Departemente, der Verwaltung im allgemeinen standen den Kommissionen schon bisher zur Verfügung, und das wird auch in Zukunft so sein, so dass das Bedürfnis nach einem gesonderten Rechtsdienst wohl nicht allzu gross sein dürfte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	67 Stimmen
Für den Antrag Ott	13 Stimmen

Art. 11 Abs. 2, Art. 11bis – 11quater, Titel vor Art. 12, Art. 12, Art. 13 Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Art. 11 al. 2, Art. 11bis – 11quater, Titre précédant l'article 12, Art. 12, Art. 13 al. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la commission

Angenommen – Adopté

Art. 21bis Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Minderheit

(Weber Leo, Akeret, Auer, Eng, Hunziker, Koller Arnold, Ribi)

. . . eingebracht werden kann oder wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative gültig zustande gekommen ist.

Al. 4

Les groupes traitent notamment les affaires soumises aux conseils et préparent les élections. Ils contribuent...

Al. 5

Ils peuvent créer des secrétariats. Ceux-ci reçoivent les documents au même titre que les membres des conseils. Pour préparer les activités du groupe, les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement.

Proposition Donzé

Al. 5

... les membres des conseils. Ils peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement.

Abs. 1–4 – Al. 1–4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

M. **Donzé:** Je trouve que cette limitation, qui est introduite en disant «pour préparer les activités du groupe», est inutile, superfétatoire; on connaît les groupes, leur travail, ils ont fait leurs preuves et je ne vois pas pourquoi on restreindrait leurs activités en ajoutant cette phrase. Je crois qu'il faut faire confiance aux gens et ne pas limiter de cette manière-là. Ce n'est pas important, je le sais, mais je trouve qu'il faut mieux supprimer ce corps de phrase.

M. **Debétaz,** rapporteur: Il me semble qu'il y a confusion. Dans le texte que j'ai sous les yeux, il est dit: «... les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement» tandis que M. Donzé propose de biffer, à l'alinéa 5, le membre de phrase suivant: «Pour préparer les activités du groupe». Est-ce bien ce que vous désirez, Monsieur Donzé?

M. **Donzé:** Oui.

M. **Debétaz,** rapporteur: Votre commission tient à ce qu'il soit précisé à cet alinéa que c'est uniquement pour préparer les activités du groupe que les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement. Elle estime qu'il faut le dire clairement dans la loi. Je vous engage donc à rejeter la proposition de M. Donzé.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Donzé	10 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen

Art. 8septies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Gruppen von Ratsmitgliedern, die sich nach Sach- oder Interessengesichtspunkten zusammenschliessen, erhalten soweit möglich administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer, wenn die Mitgliedschaft allen Parlamentariern jederzeit offensteht. Sie haben ihre Konstituierung,...

Abs. 2

Streichen

Art. 8septies

Proposition de la commission

Al. 1

... points de vue peuvent bénéficier, dans la mesure du possible, de facilités administratives et de salles de séance pour leurs activités s'ils sont ouverts à tous les parlementaires en tout temps. Ils doivent annoncer au secrétariat général qu'ils se sont constitués comme tels, communiquer les noms...

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 8octies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

...der Bundesversammlung. Diese Leitung umfasst auch die Verantwortung für eine rationelle Arbeitsorganisation. Fachlich arbeiten die Parlamentsdienste nach den Weisungen der zuständigen Ratsorgane. Sie sind für die Erfüllung...

Antrag Guntern

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8octies

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

... de l'Assemblée fédérale. Cette direction implique également la responsabilité de l'organisation rationnelle du travail. Fonctionnellement, ces services travaillent suivant les instructions des organes compétents des conseils. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

Proposition Guntern

Al. 2

Adhérer à les décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Guntern: Wir sprechen beim Artikel 8octies über die Parlamentsdienste: also vom Generalsekretariat, aber auch vom Dokumentationsdienst, vom Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und den Kommissionsdiensten; darunter fallen die Aussenwirtschaftskommission, die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Verkehrskommission, Militärkommission usw.
In Absatz 2 unterstellen wir diese Dienste – also auch die Kommissionssekretariate, Dokumentationsdienst usw. – der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Das scheint mir richtig zu sein. Es heisst dann weiter: «Fachlich unterstehen sie den Ratsorganen», d.h. den ständigen Kommissionen bzw. den Präsidenten dieser Kommissionen.
Ich finde nun den Zusatz, den die ständerätliche Kommission beigefügt hat, dass die Leitung des Generalsekretariates auch die Verantwortung über eine rationelle Arbeitsorganisation für diese Dienste beinhalte, überflüssig und irreführend: Soll der Generalsekretär zuständig sein für die Arbeitsorganisation des Dokumentationsdienstes? Das entspricht nicht nur nicht den tatsächlichen Verhältnissen, sondern es ist dies nicht erwünscht. Aber auch bei den Kommissionssekretariaten liegt letztlich die Kompetenz über den Einsatz der Sekretäre – fachlich gesehen – nicht beim Generalsekretär, sondern bei den Räten, bei den Präsidenten der ständigen Kommissionen.
Ich finde, dass die Fassung des Nationalrates den tatsächlichen Verhältnissen besser entspricht, und dass wir daher der Fassung des Nationalrates in Absatz 2 zum Artikel 8octies zustimmen sollten, und ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

Al. 4

Les groupes traitent notamment les affaires soumises aux conseils et préparent les élections. Ils contribuent...

Al. 5

Ils peuvent créer des secrétariats. Ceux-ci reçoivent les documents au même titre que les membres des conseils. Pour préparer les activités du groupe, les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement.

Proposition Donzé

Al. 5

... les membres des conseils. Ils peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement.

Abs. 1–4 – Al. 1–4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

M. **Donzé:** Je trouve que cette limitation, qui est introduite en disant «pour préparer les activités du groupe», est inutile, superfétatoire; on connaît les groupes, leur travail, ils ont fait leurs preuves et je ne vois pas pourquoi on restreindrait leurs activités en ajoutant cette phrase. Je crois qu'il faut faire confiance aux gens et ne pas limiter de cette manière-là. Ce n'est pas important, je le sais, mais je trouve qu'il faut mieux supprimer ce corps de phrase.

M. **Debétaz,** rapporteur: Il me semble qu'il y a confusion. Dans le texte que j'ai sous les yeux, il est dit: «... les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement» tandis que M. Donzé propose de biffer, à l'alinéa 5, le membre de phrase suivant: «Pour préparer les activités du groupe». Est-ce bien ce que vous désirez, Monsieur Donzé?

M. **Donzé:** Oui.

M. **Debétaz,** rapporteur: Votre commission tient à ce qu'il soit précisé à cet alinéa que c'est uniquement pour préparer les activités du groupe que les secrétariats peuvent bénéficier des prestations des services du Parlement. Elle estime qu'il faut le dire clairement dans la loi. Je vous engage donc à rejeter la proposition de M. Donzé.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Donzé	10 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen

Art. 8septies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Gruppen von Ratsmitgliedern, die sich nach Sach- oder Interessengesichtspunkten zusammenschliessen, erhalten soweit möglich administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer, wenn die Mitgliedschaft allen Parlamentariern jederzeit offensteht. Sie haben ihre Konstituierung,...

Abs. 2

Streichen

Art. 8septies

Proposition de la commission

Al. 1

... points de vue peuvent bénéficier, dans la mesure du possible, de facilités administratives et de salles de séance pour leurs activités s'ils sont ouverts à tous les parlementaires en tout temps. Ils doivent annoncer au secrétariat général qu'ils se sont constitués comme tels, communiquer les noms...

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 8octies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

...der Bundesversammlung. Diese Leitung umfasst auch die Verantwortung für eine rationelle Arbeitsorganisation. Fachlich arbeiten die Parlamentsdienste nach den Weisungen der zuständigen Ratsorgane. Sie sind für die Erfüllung...

Antrag Guntern

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8octies

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

... de l'Assemblée fédérale. Cette direction implique également la responsabilité de l'organisation rationnelle du travail. Fonctionnellement, ces services travaillent suivant les instructions des organes compétents des conseils. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

Proposition Guntern

Al. 2

Adhérer à les décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Guntern: Wir sprechen beim Artikel 8octies über die Parlamentsdienste: also vom Generalsekretariat, aber auch vom Dokumentationsdienst, vom Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und den Kommissionsdiensten; darunter fallen die Aussenwirtschaftskommission, die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Verkehrskommission, Militärkommission usw.
In Absatz 2 unterstellen wir diese Dienste – also auch die Kommissionssekretariate, Dokumentationsdienst usw. – der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Das scheint mir richtig zu sein. Es heisst dann weiter: «Fachlich unterstehen sie den Ratsorganen», d.h. den ständigen Kommissionen bzw. den Präsidenten dieser Kommissionen.
Ich finde nun den Zusatz, den die ständerätliche Kommission beigefügt hat, dass die Leitung des Generalsekretariates auch die Verantwortung über eine rationelle Arbeitsorganisation für diese Dienste beinhalte, überflüssig und irreführend: Soll der Generalsekretär zuständig sein für die Arbeitsorganisation des Dokumentationsdienstes? Das entspricht nicht nur nicht den tatsächlichen Verhältnissen, sondern es ist dies nicht erwünscht. Aber auch bei den Kommissionssekretariaten liegt letztlich die Kompetenz über den Einsatz der Sekretäre – fachlich gesehen – nicht beim Generalsekretär, sondern bei den Räten, bei den Präsidenten der ständigen Kommissionen.
Ich finde, dass die Fassung des Nationalrates den tatsächlichen Verhältnissen besser entspricht, und dass wir daher der Fassung des Nationalrates in Absatz 2 zum Artikel 8octies zustimmen sollten, und ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

M. **Debétaz,** rapporteur: La disposition que combat M. Guntern a été introduite dans le projet par le bureau élargi au cours de la deuxième lecture. Si ma mémoire est fidèle, il l'a fait pour bien clarifier les choses. On lit ceci à la page 32 du rapport en langue française de la commission du Conseil national: «Le projet d'article 8octies de la loi sur les rapports entre les conseils fixe dans la loi même les principes de l'organisation des services du Parlement. Jusqu'à présent, celle-ci était réglementée par l'arrêté fédéral. L'organisation ainsi que le rapport de subordination des services ne sont pas modifiés.»
Je rappelle que ces services sont placés sous la direction administrative du secrétaire général de l'Assemblée fédérale et cette direction, ainsi que cela est relevé dans le rapport de la commission du Conseil national, ne s'occupe pas seulement des questions de personnel, de locaux, d'équipements, de comptabilité. Elle est également responsable de l'organisation rationnelle du travail et elle doit assurer la circulation de l'information ainsi qu'une bonne collaboration.
La phrase qui tombe si l'on suit M. Guntern «Cette direction implique également la responsabilité de l'organisation rationnelle du travail» fait partie de la conception du Conseil national; elle correspond à ce qui est relevé ci-dessus; peut-être n'est-il pas nécessaire de le déclarer expressément dans la loi. Le bureau élargi a estimé que ce qui pouvait aller sans le dire allait aussi en le disant.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Guntern	18 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	10 Stimmen

Art. 11 Abs. 2

Antrag der Kommission

... Über den Antrag entscheiden die Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und das Büro des Ständerates gemäss Artikel 8ter.

Art. 11 al. 2

Proposition de la commission

... La décision est prise par la Conférence des présidents de groupe du Conseil national et par le Bureau du Conseil des Etats selon l'article 8ter.

Angenommen – Adopté

Art. 11bis–11quater, Titel von Art. 12, Art. 12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 11bis–11quater, titre précédant l'art. 12, art. 12

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 13 Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Werden den Räten mit einer Botschaft Entwürfe zu mehreren Erlassen unterbreitet, ...

Abs. 2

Streichen (= beibehalten des geltenden Rechts)

Art. 13 al. 1 et 2

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsqu'un message accompagné de plusieurs projets d'actes législatifs est remis...

Al. 2

Biffer (= maintenir le texte actuellement en vigueur)

M. **Debétaz,** rapporteur: Le bureau élargi nous propose de biffer le 2e alinéa de l'article 13. La disposition du 2e alinéa telle qu'elle figure dans l'actuelle loi sur les rapports entre les conseils règle la question à satisfaction; il n'y a donc pas de raison d'introduire dans la loi une nouvelle disposition précisant que les projets d'une certaine ampleur peuvent être transmis à l'autre conseil par chapitres.

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 3

Antrag der Kommission

(Betrifft nur den französischen Text)

Art. 17 al. 3

Proposition de la commission

La conférence est présidée par le président de la commission du conseil qui avait la priorité dans l'examen du projet.

M. **Debétaz,** rapporteur: Actuellement, il y a divergence dans le texte en vigueur entre les versions allemande et française. Le texte allemand parle de «Kommissionspräsident», c'est-à-dire que la conférence est présidée par le président de la commission, tandis que le texte français dit que la conférence de conciliation est présidée par le président du conseil qui avait la priorité dans l'examen du projet. En pratique, et heureusement les cas sont assez rares, c'est toujours le président de la commission qui a présidé la conférence de conciliation. Nous proposons donc l'adjonction «de la commission» pour mettre le texte français en concordance avec le texte allemand et avec la pratique suivie jusqu'à maintenant.

Angenommen – Adopté

Art. 21bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

...einzureichen oder anzuregen. Ratsmitglieder und Kommissionen können eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung einreichen.

Abs. 2

Der Rat übt sein Initiativrecht aus, ...

Abs. 3

...Sie kann jedoch ergriffen werden, wenn die Beratung des Entwurfs für voraussichtlich mehr als ein Jahr rechtswirksam aufgeschoben wurde.

Art. 21bis

Proposition de la commission

Al. 1

...en proposer l'élaboration. Les membres des conseils et les commissions peuvent présenter une initiative sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces ou d'une demande conçue en termes généraux.

Al. 2

Un conseil fait usage de son droit d'initiative...

Al. 3

...On peut cependant faire usage du droit d'initiative lorsque l'examen du projet a été suspendu avec effet juridique pour une durée probable de plus d'un an.

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – al. 3

M. **Debétaz,** rapporteur: Là, nous avons voulu préciser que

GESCHÄFTSVERKEHRSGESETZ, ÄNDERUNG VOM 7. OKTOBER 1988

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988

Kommissionsbericht: 15.07.1988, BBl 1988 III 69; **Stellungnahme des Bundesrates:** 19.09.1988, im BBl nicht veröffentlicht; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1988 N 1296; Erstberatung SR: AB 1988 S 674; Schlussabstimmung SR: AB 1988 S 744; Schlussabstimmung NR: AB 1988 N 1527; **Inkrafttreten**: 01.02.1988, AS 1989 257 / 1989 334.

Kurzbeschrieb

Parallel zu den Effizienzsteigerungsbemühungen in der Verwaltung bemühten sich in den späten 80er Jahren auch die Parlamentsdienste um Verbesserungen ihres Dienstleistungsangebotes für die Ratsmitglieder.
Als oberstes administratives Aufsichts- und Leitungsorgan der Parlamentsdienste wird die Verwaltungskommission geschaffen. Zudem werden die Parlamentsdienste neu von einer Geschäftsleitung geleitet und es wird ein Informatikdienst errichtet.
Die Parlamentsdienste bestehen nun neu aus dem Zentralen Sekretariat, dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Fachdiensten für Kommissionen, der Dokumentationszentrale und den Zentralen Diensten. Die zentralen Dienste sind verantwortlich für das Personal- und Rechnungswesen, Sicherheitsfragen, das Raumkonzept und für den Einsatz der Informatik.

Geschäftsverkehrsgesetz

Änderung vom 7. Oktober 1988

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Büros des Nationalrates und des Ständerates vom 15. Juli 1988[1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1988[2)],

beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz[3)] wird wie folgt geändert:

1*a*. Verwaltungskommission

Art. 8quater

[1] Die Präsidenten, Vizepräsidenten und je ein weiteres Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bilden die Verwaltungskommission. Der Präsident des Nationalrates und der Präsident des Ständerates führt abwechslungsweise für ein Jahr den Vorsitz.

[2] Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen.

[3] Die Verwaltungskommission kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.

[4] Der Bundeskanzler nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teil, soweit Angelegenheiten in seinem Zuständigkeitsbereich behandelt werden. Er kann auch zu anderen Geschäften beigezogen werden.

Art. 8quater–8septies werden zu Art. 8quinquies–8octies

[1)] BBl 1988 III 69
[2)] Im BBl nicht veröffentlicht.
[3)] SR 171.11

4. Parlamentsdienste

Art. 8novies

[1] Die Parlamentsdienste stehen den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie planen und organisieren die Sessionen und Kommissionssitzungen.
b. Sie führen die Sekretariatsgeschäfte und das Protokoll für die Vereinigte Bundesversammlung, die Räte und ihre Kommissionen.
c. Sie beschaffen und archivieren Dokumente für die Räte, Kommissionen, Fraktionen und einzelne Ratsmitglieder und werten sie aus.
d. Sie beraten die Ratsmitglieder, insbesondere die Rats- und Kommissionspräsidenten in fachlichen und Verfahrensfragen.

[2] Soweit die Parlamentsdienste für besondere Ratsorgane tätig sind, arbeiten sie nach deren fachlichen Weisungen.

[3] Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

[4] Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung, der zusätzlich zwei stellvertretende Generalsekretäre angehören.

[5] Die Wahl von Beamten der Parlamentsdienste durch den Bundesrat bedarf der Bestätigung durch Ratsorgane, die durch die Räte bezeichnet werden.

[6] Aufgaben und Organisation der Parlamentsdienste sowie deren Verhältnis zur Bundesverwaltung und die Befugnisse der Verwaltungskommission werden in einem Bundesbeschluss geregelt, der dem Referendum nicht untersteht.

II

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Es tritt am 1. Februar 1989 in Kraft.

Nationalrat, 7. Oktober 1988
Der Präsident: Reichling
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 7. Oktober 1988
Der Präsident: Masoni
Die Sekretärin: Huber

Ablauf der Referendumsfrist und Inkrafttreten

[1] Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 16. Januar 1989 unbenützt abgelaufen.[1)]

[2] Es tritt nach seiner Ziffer II Absatz 2 am 1. Februar 1989 in Kraft.

17. Januar 1989 Bundeskanzlei

2655

[1)] BBl 1988 III 763

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

vom 7. Oktober 1988

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 8^novies^ des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Büros des Nationalrates und des Ständerates vom 15. Juli 1988 [2]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1988 [3],
beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 1 Organisation

[1] Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:

a. Zentrales Sekretariat;
b. Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen;
c. Fachdienste für Kommissionen;
d. Dokumentationszentrale;
e. Zentrale Dienste;

[2] Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist den Parlamentsdiensten im Rahmen von Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 [4] über die Eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

[3] Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung, der zusätzlich zwei stellvertretende Generalsekretäre angehören.

[4] Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungskommission.

[5] Der Generalsekretär und die Ratssekretäre sind fachlich den Ratspräsidenten unterstellt, die Beamten des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen und der Fachdienste für Kommissionen denjenigen Kommissionen, für die sie tätig sind.

SR **171.115**

[1] SR **171.11**; AS **1989** 257
[2] BBl **1988** III 69
[3] Im BBl nicht veröffentlicht.
[4] SR **614.0**

[6] Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

Art. 2 Verhältnis der Parlamentsdienste zur übrigen Verwaltung

[1] Die Parlamentsdienste verkehren direkt mit den Dienststellen der Bundesverwaltung; nötigenfalls unterrichten sie zuvor das zuständige Departement.

[2] Wenn es ihr Auftrag erfordert, können die Parlamentsdienste bei den Departementen und ihren Diensten Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Dienste sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann dazu die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und von der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden.

[3] Die Verwaltung gibt den Parlamentsdiensten, soweit sie dazu vom Bundesrat ermächtigt ist, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Akten heraus.

[4] Artikel 47quater des Geschäftsverkehrsgesetzes bleibt vorbehalten.

Art. 3 Wahl der Beamten

[1] Der Bundesrat wählt:

a. nach Anhörung der Koordinationskonferenz den Generalsekretär;
b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär;
c. nach Anhörung der Verwaltungskommission die weiteren Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse[1)] eingereiht sind.

[2] Die Koordinationskonferenz und die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Verwaltungskommission.

[3] Die Wahlen durch den Bundesrat bedürfen der Bestätigung durch die angehörten Ratsorgane.

[4] Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 5–3[1)] nach Rücksprache mit der Verwaltungskommission.

[5] Die Präsidenten der betroffenen ständigen Kommissionen werden bei der Wahl eines Kommissionssekretärs angehört.

Art. 4 Schweigepflicht

[1] Über vertrauliche Mitteilungen von Ratspräsidenten, Kommissionen, Kommissionspräsidenten, Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Sie behandeln Aufträge vertraulich, wenn der Auftraggeber nichts anderes bestimmt. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

[1)] Nach Inkrafttreten der Änderung vom 23. Juni 1988 des Beamtengesetzes: 24. Besoldungsklasse bzw. Besoldungsklassen 20–24 (BBl **1988** II 1147; AS **1988** 1680).

[2] Die Kommissionsprotokolle sind vertraulich. Sie gehen an die Kommissionsmitglieder, den Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rates, den Generalsekretär, den Leiter der Dokumentationszentrale sowie an die beteiligten Departemente. Aussenstehende Sitzungsteilnehmer erhalten einen Auszug über ihren Beitrag.

[3] Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse sind für die Mitglieder beider Räte und die Fraktionssekretäre zur Einsicht offen und stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung, für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung.

[4] Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten, jedem Mitglied beider Räte und, wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.

[5] Über die Einsicht in ältere Protokolle entscheidet, wenn der Kommissionspräsident aus dem Rat ausgeschieden ist, der amtierende Präsident der betroffenen Kommission. Ist die Kommission aufgelöst, entscheidet der Generalsekretär, im Zweifel nach Weisung der Verwaltungskommission.

[6] Die Bestimmungen über die Verwendung der Protokolle gelten sinngemäss für die Unterlagen der Kommission.

Art. 5 Register

Die von der Bundesversammlung und den Kommissionen sowie deren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

Art. 6 Dokumentationen, Grundsätze

[1] Die Fachdienste für Kommissionen und die Dokumentationszentrale halten sich bei der Beschaffung von Dokumentationen an folgende Grundsätze:

a. Sie achten auf möglichste Objektivität.
b. Sie behandeln Einzelaufträge vertraulich und geben die Dokumente nur weiter, sofern der Auftraggeber einverstanden ist.

[2] Sie beraten die Ratsmitglieder bei der Vorbereitung eines persönlichen Vorstosses und übernehmen Aufträge, die der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen.

[3] In Zweifelsfällen entscheidet die Verwaltungskommission, ob ein Auftrag erledigt werden kann.

[4] Alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sind verpflichtet, den Parlamentsdiensten im Rahmen ihrer Möglichkeiten durch Auskünfte und Ausleihe zu helfen.

2. Abschnitt: Verwaltungskommission

Art. 7 Aufgaben der Verwaltungskommission

[1] Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zwecke Richtlinien erlassen.

[2] Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie überwacht die Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebotes der Parlamentsdienste an die Ratsmitglieder.
b. Sie prüft aufgrund der Berichterstattung durch den Beauftragten und die Geschäftsleitung die Geschäftsführung der Parlamentsdienste.
c. Sie genehmigt die Anträge der Geschäftsleitung an das Finanzdepartement für die Finanzplanung und für den Voranschlag und überwacht das Rechnungswesen und die Einhaltung des Voranschlages.
d. Sie überwacht das Personalwesen und übt bei Wahlen von Beamten die Befugnisse gemäss Artikel 3 aus.
e. Sie entscheidet in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentation und Informatik.

Art. 8 Beauftragter der Verwaltungskommission

[1] Die Verwaltungskommission bezeichnet eines ihrer Mitglieder für jeweils zwei Jahre als ihren Beauftragten. Dieser hat folgende Aufgaben:

a. Er vertritt die Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten.
b. Er überwacht und prüft Geschäftsführung und Finanzgebaren der Parlamentsdienste.
c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission.
d. Er berichtet über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der Parlamentsdienste und stellt entsprechende Anträge.

[2] Bei Personalgeschäften kann der Beauftragte in dringenden Fällen nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Verwaltungskommission zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

[3] Zum Beauftragten wird abwechslungsweise ein Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bestimmt.

3. Abschnitt: Parlamentsdienste

Art. 9 Geschäftsleitung

[1] Die Geschäftsleitung besteht aus dem Generalsekretär der Bundesversammlung als Vorsitzenden und zwei stellvertretenden Generalsekretären. Sie führt die Parlamentsdienste und koordiniert ihre Tätigkeiten.

[2] Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie steht den Ratsmitgliedern bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben für Aufträge und Auskünfte zur Verfügung.
b. Sie unterstützt die Präsidenten, die Büros beider Räte und der Vereinigten Bundesversammlung, die Fraktionspräsidentenkonferenz sowie die Verwaltungskommission und führt deren Sekretariatsgeschäfte und das Sekretariat der Räte.
c. Sie bereitet die Sessionen vor.
d. Sie erarbeitet den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnung zu Handen der Verwaltungskommission.
e. Sie berichtet dem Beauftragten und der Verwaltungskommission über die Geschäftstätigkeit.
f. Sie bereitet die Wahlen der Beamten und andere personalrechtliche Entscheidungen vor und instruiert und beaufsichtigt das Personal.
g. Sie ist verantwortlich für effiziente administrative Abläufe und für einen rationellen Einsatz des Personals und der Sachmittel.
h. Sie stellt die zentralen Dienste und die Führung einer Geschäftsdatei sicher.
i. Sie nimmt die Beziehungen zur Öffentlichkeit, zu den Medien und mit ausländischen Parlamenten wahr.

Art. 10 Zentrales Sekretariat

[1] Das Zentrale Sekretariat hat die folgenden Aufgaben:

a. Es stellt für die Sessionen die Verhandlungsunterlagen bereit und verarbeitet die eingereichten Anträge und Vorstösse.
b. Es organisiert Sitzungs- und Arbeitsräume für Kommissionen, Fraktionen und einzelne Ratsmitglieder.
c. Es vermittelt die Akten zwischen Bundesversammlung und Bundesverwaltung.
d. Es organisiert den Weibeldienst.
e. Es registriert die Geschäfte.
f. Es sorgt für die Vervielfältigung und den Versand von Unterlagen an Kommissionen und einzelne Ratsmitglieder.
g. Es bereitet Veröffentlichungen der Parlamentsdienste vor.
h. Es erteilt Auskünfte an Amtsstellen und Öffentlichkeit über Geschäfte der Bundesversammlung.

[2] Es erfüllt alle übrigen administrativen Aufgaben, die nicht einem anderen Dienst zugewiesen sind.

Art. 11 Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

[1] Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Es

trifft nach Weisung der Kommissions- und Sektionspräsidenten alle Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und beschafft die nötigen Unterlagen.

[2] Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. Er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung.
b. Er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor.
c. Er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte.
d. Er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte.
e. Er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommission aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse.
f. Er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47quater Abs. 5 und Art. 8sexies Abs. 3 GVG).

Art. 12 Fachdienste für Kommissionen

[1] Den Fachdiensten für Kommissionen werden bestimmte Sachbereiche zugeteilt.

[2] Die Fachdienste haben insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie bereiten die Kommissionssitzungen vor und sind verantwortlich für die Dokumentation und Protokollführung.
b. Sie erarbeiten Kommissionsberichte und Pressemitteilungen und stehen dem Präsidenten und den Kommissionsmitgliedern für Aufträge und Auskünfte in Sach- und Verfahrensfragen zur Verfügung.
c. Sie orientieren die Geschäftsleitung und andere betroffene Dienste über die Ergebnisse der Kommissionsarbeiten und sammeln die Kommissionsakten für das Archiv.
d. Sie stehen den Ratsmitgliedern für die Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung, in der Regel über die Dokumentationszentrale.

[3] Bei Bedarf können die Fachdienste im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten und dem betroffenen Departement den in der Sache zuständigen Dienst der Bundesverwaltung beiziehen.

Art. 13 Dokumentationszentrale

[1] Die Dokumentationszentrale hat namentlich folgende Aufgaben:

a. Sie steht den Ratsmitgliedern, den Fraktionen, den übrigen Parlamentsdiensten sowie berechtigten Dritten für Auskünfte sowie für die Beschaffung und Auswertung von Unterlagen zur Verfügung.

b. Sie archiviert, verwaltet und erschliesst die Akten der Bundesversammlung und ihrer Organe sowie weitere Dokumente, namentlich der Bundesverwaltung.
c. Sie führt ein Sach- und Verhandlungsregister sowie eine umfassende Volltextdatenbank mit allen Texten, Dokumentationen und Protokollen.
d. Sie wertet die Dokumente nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten aus und stellt die Ergebnisse den Ratsmitgliedern zur Verfügung.
e. Sie hilft den Fachdiensten für Kommissionen bei der Beschaffung von Unterlagen für Kommissionen.
f. Sie wahrt die Verbindung zu anderen Dokumentations- und Informationsstellen im In- und Ausland.

[2] Ein der Dokumentationszentrale unterstellter Dienst gibt das Amtliche Bulletin der eidgenössischen Räte heraus. Dieses unterstützt auch die Fachdienste für Kommissionen bei der Protokollführung in Kommissionssitzungen.

Art. 14 Zentrale Dienste

[1] Die zentralen Dienste stehen unter der Leitung eines Mitgliedes der Geschäftsleitung.

[2] Sie sind verantwortlich für das Personal- und Rechnungswesen, Sicherheitsfragen, das Raumkonzept und für den Einsatz der Informatik.

[3] Sie stellen Betrieb, Unterhalt und Weiterentwicklung der Datenverarbeitungseinrichtungen (Hard- und Software) sicher und sorgen für die Verbindung zu anderen Informations- und Dokumentationssystemen, insbesondere zu jenen der Bundeskanzlei. Sie stellen den Ratsmitgliedern auf Wunsch einen PC-Arbeitsplatz zur Verfügung, der den Zugriff auf interne und externe Datenbanken ermöglicht. Sie überwachen die Zugriffsberechtigung und den Datenschutz.

[4] Die Geschäftsleitung kann ihnen weitere Aufgaben zuweisen.

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 15 Aufhebung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 9. März 1972[1)] über die Parlamentsdienste wird aufgehoben.

Art. 16 Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8[bis] des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt zusammen mit der Änderung vom 7. Oktober 1988[2)] des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

[1)] AS **1972** 697
[2)] AS **1989** 257

Nationalrat, 7. Oktober 1988
Der Präsident: Reichling
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 7. Oktober 1988
Der Präsident: Masoni
Die Sekretärin: Huber

2655

Materialien

zum Geschäftsverkehrsgesetz, Änderung vom 7. Oktober 1988

Kommissionsbericht und Ratsdebatten

88.233

Parlamentarische Initiative Reorganisation der Parlamentsdienste

Bericht der Büros des Nationalrates und des Ständerates

vom 15. Juli 1988

Sehr geehrte Damen und Herren,

die beiden Ratsbüros haben im Herbst 1987 beschlossen, eine Reorganisation der Parlamentsdienste vorzunehmen. Ziel dieser Reorganisation ist es, die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um das Dienstleistungsangebot für die Ratsmitglieder und die Kommissionen verbessern zu können.

Wir unterbreiten Ihnen hierzu gemäss Artikel 21quater des Geschäftsverkehrsgesetzes Entwürfe für eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 und eine Totalrevision des Bundesbeschlusses vom 9. März 1972 über die Parlamentsdienste (Beilage 1) sowie einen erläuternden Bericht (Beilage 2). Wir unterbreiten diesen Bericht gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zu den Entwürfen. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden Vorstösse abzuschreiben:

1986 P 85.491	Dokumentationsdienst der Bundesversammlung (N 20. 6. 86, Flubacher)
1987 P 86.131	Technologische Hilfen für Parlamentarier (N 19. 6. 87, Fankhauser)
1987 P 87.377	Informatik in den Parlamentsdiensten (N 19. 6. 87, Wick)

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

15. Juli 1988

Im Namen des Büros des Ständerates:
Der Präsident: Masoni

Im Namen des Büros des Nationalrates:
Der Präsident: Reichling

2655

Beschluss A *Beilage 1*

Geschäftsverkehrsgesetz *Entwurf*

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Büros des Nationalrates und des Ständerates vom 15. Juli 1988 [1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ... [2)],
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz [3)] wird wie folgt geändert:

1*a*. Verwaltungskommission *(neu)*

Art. 8quater

[1] Die Präsidenten, Vizepräsidenten und je ein weiteres Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bilden die Verwaltungskommission. Den Vorsitz führt abwechslungsweise für ein Jahr der Präsident des Nationalrates und der Präsident des Ständerates.

[2] Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor und beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen.

[3] Die Verwaltungskommission kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.

[4] Der Bundeskanzler nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teil, soweit Angelegenheiten in seinem Zuständigkeitsbereich behandelt werden. Er kann auch zu anderen Geschäften beigezogen werden.

[1)] BBl **1988** III 69
[2)] BBl **1988** III ...
[3)] SR **171.11**

Art. 8quater–8septies werden zu Art. 8quinquies–8octies

4. Parlamentsdienste

Art. 8novies (neu)

[1] Die Parlamentsdienste stehen den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

a. Planung und Organisation der Sessionen und Kommissionssitzungen;
b. Sekretariatsgeschäfte und Protokollführung für die Vereinigte Bundesversammlung, die Räte und ihre Kommissionen;
c. Beschaffung, Auswertung und Archivierung von Dokumenten für die Räte, Kommissionen, Fraktionen und einzelne Ratsmitglieder;
d. Beratung der Ratsmitglieder, insbesondere der Rats- und Kommissionspräsidenten in fachlichen und Verfahrensfragen.

[2] Die Parlamentsdienste werden vom Generalsekretär der Bundesversammlung geleitet. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung.

[3] Soweit die Parlamentsdienste für besondere Ratsorgane tätig sind, arbeiten sie nach deren fachlichen Weisungen.

[4] Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

[5] Die Wahl von Beamten der Parlamentsdienste durch den Bundesrat bedarf der Bestätigung durch Ratsorgane, die durch die Räte bezeichnet werden.

[6] Die Aufgaben und die Organisation der Parlamentsdienste sowie ihr Verhältnis zur Bundesverwaltung und die Befugnisse der Verwaltungskommission sind in einem Bundesbeschluss geregelt, der dem Referendum nicht unterstellt ist.

II

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Es tritt am ... in Kraft.

2655

Beschluss B

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 8^novies^ des Geschäftsverkehrsgesetzes[1)],
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Büros des Nationalrates und des Ständerates vom 15. Juli 1988[2)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...[3)],

beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 1 Organisation

[1] Die Parlamentsdienste bestehen aus folgenden Diensten:

a. Zentrales Sekretariat;
b. Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen;
c. Fachdienste für Kommissionen;
d. Dokumentationszentrale;
e. Zentrale Dienste;

Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist den Parlamentsdiensten im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967[4)] über die Eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

[2] Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung, der zusätzlich zwei stellvertretende Generalsekretäre angehören.

[3] Die Parlamentsdienste unterstehen der Führung und Aufsicht der Verwaltungskommission der Bundesversammlung. Fachlich unterstehen der Generalsekretär und die Ratssekretäre den Ratspräsidenten und die Beamten des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen und der Fachdienste für Kommissionen den Kommissionen, für die sie tätig sind.

[4] Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

[1)] SR **171.11**; AS ...
[2)] BBl **1988** III 69
[3)] BBl **1988** III ...
[4)] SR **614.0**

Art. 2 Wahl der Beamten

[1] Der Bundesrat wählt:

a. nach Anhörung der Koordinationskonferenz den Generalsekretär;
b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär;
c. nach Anhörung der Verwaltungskommission die weiteren Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind.

[2] Die Koordinationskonferenz und die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Verwaltungskommission.

[3] Die Wahlen durch den Bundesrat bedürfen der Bestätigung der angehörten Ratsorgane.

[4] Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 5–3 nach Rücksprache mit der Verwaltungskommission.

[5] Die Präsidenten der betroffenen ständigen Kommissionen werden bei der Wahl eines Kommissionssekretärs angehört.

Art. 3 Aufgaben der Verwaltungskommission

[1] Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung vor und beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann eine Geschäftsordnung der Parlamentsdienste und weitere Richtlinien erlassen.

[2] Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. sie überwacht die Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebotes der Parlamentsdienste an die Ratsmitglieder;
b. sie prüft aufgrund der Berichterstattung durch den Beauftragten und die Geschäftsleitung die Geschäftsführung der Parlamentsdienste;
c. sie genehmigt die Anträge der Geschäftsleitung an das Finanzdepartement für die Finanzplanung und für den Voranschlag und überwacht das Rechnungswesen und die Einhaltung des Voranschlages;
d. sie überwacht das Personalwesen und übt bei Wahlen von Beamten die Befugnisse gemäss Artikel 2 aus;
e. sie entscheidet in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentation und Informatik.

Art. 4 Beauftragter der Verwaltungskommission

[1] Die Verwaltungskommission überträgt einem ihrer Mitglieder für eine Amtsdauer von zwei Jahren die folgenden Aufgaben:

a. Vertretung der Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten;
b. Prüfung und nähere Überwachung der Geschäftsführung und des Finanzgebarens der Parlamentsdienste;
c. Durchsetzung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission;

d. Berichterstattung über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der Parlamentsdienste und entsprechende Antragstellung.

[2] In dringenden Fällen kann der Beauftragte bei Personalgeschäften nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Verwaltungskommission zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

[3] Zum Beauftragten wird abwechslungsweise ein Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bestimmt.

Art. 5 Verhältnis der Parlamentsdienste zur übrigen Verwaltung

[1] Die Parlamentsdienste verkehren direkt mit den Dienststellen der Bundesverwaltung; nötigenfalls unterrichten sie zuvor das zuständige Departement.

[2] Wenn es ihr Auftrag erfordert, können die Parlamentsdienste bei den Departementen und ihren Diensten Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Dienste sind zur Auskunft verpflichtet. Der Bundesrat kann dazu die Beamten von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und der militärischen Geheimhaltungspflicht entbinden.

[3] Die Verwaltung gibt den Parlamentsdiensten, soweit sie dazu vom Bundesrat ermächtigt ist, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Akten heraus.

[4] Artikel 47^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes bleibt vorbehalten.

Art. 6 Schweigepflicht

[1] Über vertrauliche Mitteilungen von Ratspräsidenten, Kommissionen, Kommissionspräsidenten, Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Sie behandeln Aufträge vertraulich, wenn der Auftraggeber nichts anderes bestimmt. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

[2] Die Kommissionsprotokolle sind vertraulich. Sie gehen an die Kommissionsmitglieder, den Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rates, den Generalsekretär und den Leiter der Dokumentationszentrale sowie an die beteiligten Departemente. Aussenstehende Sitzungsteilnehmer erhalten einen Auszug über ihren Beitrag.

[3] Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse sind für die Mitglieder beider Räte und die Fraktionssekretäre zur Einsicht offen und stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung.

[4] Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten, jedem Mitglied beider Räte und, wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.

[5] Über die Einsicht in ältere Protokolle entscheidet, wenn der Kommissionspräsident aus dem Rat ausgeschieden ist, der amtierende Präsident der betroffenen Kommission; ist die Kommission aufgelöst, entscheidet der Generalsekretär, im Zweifel nach Weisung der Verwaltungskommission.

[6] Die Bestimmungen über die Verwendung der Protokolle gelten sinngemäss für die Unterlagen der Kommission.

Art. 7 Register

Die von der Bundesversammlung und den Kommissionen sowie deren Sektionen behandelten Geschäfte werden nach einheitlichen Grundsätzen registriert.

2. Abschnitt: Geschäftsleitung

Art. 8 Geschäftsleitung

[1] Die Geschäftsleitung besteht aus dem Generalsekretär der Bundesversammlung als Vorsitzenden und zwei stellvertretenden Generalsekretären. Sie führt die Parlamentsdienste und koordiniert ihre Tätigkeiten.

[2] Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. sie steht den Ratsmitgliedern bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben für Aufträge und Auskünfte zur Verfügung;
b. sie unterstützt die Präsidenten, die Büros beider Räte und der Vereinigten Bundesversammlung, die Fraktionspräsidentenkonferenz sowie die Verwaltungskommission und führt deren Sekretariatsgeschäfte und das Sekretariat der Räte;
c. sie bereitet die Sessionen vor;
d. sie erarbeitet den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnung zu Handen der Verwaltungskommission;
e. sie berichtet dem Beauftragten und der Verwaltungskommission über die Geschäftstätigkeit;
f. sie bereitet die Wahlen der Beamten und andere personalrechtliche Entscheidungen vor und instruiert und beaufsichtigt das Personal;
g. sie ist verantwortlich für effiziente administrative Abläufe und für einen rationellen Einsatz des Personals und der Sachmittel;
h. sie stellt die zentralen Dienste und die Führung einer Geschäftsdatei sicher;
i. sie wahrt die Beziehungen zur Öffentlichkeit, zu den Medien und mit ausländischen Parlamenten.

3. Abschnitt: Einzelne Dienste

Art. 9 Zentrales Sekretariat

Das Zentrale Sekretariat besorgt die folgenden Aufgaben:

a. die Vorbereitung der Sessionen, insbesondere die Bereitstellung aller Verhandlungsunterlagen und die Verarbeitung aller eingereichten Anträge und Vorstösse;
b. die Organisation der Sitzungs- und Arbeitsräume für Kommissionen, Fraktionen und einzelne Ratsmitglieder;
c. die Vermittlung der Akten zwischen der Bundesversammlung und den Departementen und der Bundeskanzlei;
d. die Organisation des Weibeldienstes;
e. die Registrierung der Geschäfte;
f. die Vervielfältigung und der Versand von Unterlagen an Kommissionen und einzelne Ratsmitglieder;
g. die Vorbereitung von Veröffentlichungen der Parlamentsdienste;
h. die Erteilung von Auskünften an Amtsstellen und Öffentlichkeit über Geschäfte der Bundesversammlung;
i. alle administrativen Aufgaben, die nicht einem anderen Dienst zugewiesen sind.

Art. 10 Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

[1] Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissions- und Sektionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt.

[2] Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. er steht den beiden Kommissionspräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zur Verfügung;
b. er bereitet die Verteilung der Geschäfte auf die beiden Kommissionen und auf ihre Sektionen vor;
c. er sorgt für die Protokollführung in den beiden Kommissionen und den Sektionen sowie für die Erledigung ihrer Kanzleigeschäfte;
d. er entwirft die Inspektionsprogramme und besorgt die Vorarbeiten für die Prüfung der Geschäftsberichte;
e. er führt im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durch, arbeitet die Anträge der Sektionen an die Gesamtkommission aus und sorgt für den Vollzug der Kommissionsbeschlüsse;
f. er sorgt dafür, dass die Feststellungen, die in den Aufgabenbereich einer andern ständigen Kommission fallen, dieser zur Kenntnis gebracht werden (Art. 47^{quater} Abs. 5 und Art. 8^{sexies} Abs. 3 GVG).

Art. 11 Fachdienste für Kommissionen

[1] Den Fachdiensten für Kommissionen werden Sachbereiche zugeteilt. Sie sind verantwortlich für das Sekretariat, die Protokollführung und die Dokumentation in den Kommissionen.

[2] Die Fachdienste haben insbesondere folgende Aufgaben:

a. sie bereiten die Kommissionssitzungen vor und sind verantwortlich für die Dokumentation und Protokollführung;
b. sie erarbeiten Kommissionsberichte und Pressemitteilungen und stehen dem Präsidenten und den Kommissionsmitgliedern für Aufträge und Auskünfte in Sach- und Verfahrensfragen zur Verfügung;
c. sie orientieren die Geschäftsleitung und andere betroffene Dienste über die Ergebnisse der Kommissionsarbeiten und sammeln die Kommissionsakten für das Archiv;
d. sie bearbeiten Auskünfte an die Ratsmitglieder, in der Regel über die Dokumentationszentrale.

[3] Wenn die Parlamentsdienste das Sekretariat einer Kommission oder die Protokollführung nicht übernehmen können, ziehen die Fachdienste im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten und dem betroffenen Departement den in der Sache zuständigen Dienst der Bundesverwaltung bei.

Art. 12 Dokumentationszentrale

[1] Die Dokumentationszentrale hat namentlich folgende Aufgaben:

a. sie steht den Ratsmitgliedern, den Fraktionen, den übrigen Parlamentsdiensten sowie berechtigten Dritten für Auskünfte und die Beschaffung und Auswertung von Unterlagen zur Verfügung;
b. sie archiviert, verwaltet und erschliesst die Akten der Bundesversammlung und ihrer Organe sowie weitere Dokumente, namentlich der Bundesverwaltung;
c. sie führt ein Sach- und Verhandlungsregister sowie Informations-Datenbanken;
d. sie wertet die Dokumente nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten aus und stellt die Ergebnisse den Ratsmitgliedern zur Verfügung;
e. sie hilft den Fachdiensten für Kommissionen bei der Beschaffung von Unterlagen für Kommissionen;
f. sie wahrt die Verbindung zu anderen Dokumentations- und Informationsstellen im In- und Ausland.

[2] Der der Dokumentationszentrale angeschlossene Dienst für das Amtliche Bulletin nimmt die Reden in den Ratssitzungen auf und gibt das Amtliche Bulletin der eidgenössischen Räte heraus. Er hilft auch bei der Protokollführung in Kommissionssitzungen.

Art. 13 Dokumentationen. Grundsätze

[1] Die Fachdienste für Kommissionen und die Dokumentationszentrale halten sich bei der Beschaffung von Dokumentationen an folgende Grundsätze:

a. sie achten auf möglichste Objektivität;
b. sie behandeln Einzelaufträge vertraulich und geben die Dokumente nur weiter, sofern der Auftraggeber einverstanden ist; die für Kommissionen erstellten Dokumentationen können gemäss den Bestimmungen für die entsprechenden Kommissionsprotokolle weitergegeben werden;
c. sie sind nicht zuständig zur Abfassung von Begründungen persönlicher Vorstösse oder für Aufträge, die nicht der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen.

[2] In Zweifelsfällen entscheidet die Verwaltungskommission, ob ein Auftrag erledigt werden kann.

[3] Alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sind verpflichtet, den Parlamentsdiensten im Rahmen ihrer Möglichkeiten durch Auskünfte und Ausleihe zu helfen.

Art. 14 Zentrale Dienste

[1] Die zentralen Dienste stehen unter der Leitung eines Mitgliedes der Geschäftsleitung.

[2] Sie sind verantwortlich für das Personal- und Rechnungswesen, Sicherheitsfragen, das Raumkonzept und für den Einsatz der Informatik.

[3] Sie stellen den Betrieb, Unterhalt und die Weiterentwicklung der Datenverarbeitungseinrichtungen (Hard- und Software) sicher und sorgen für die Verbindung zu anderen Informations- und Dokumentationssystemen, insbesondere zu jenen der Bundeskanzlei. Sie überwachen die Zugriffsberechtigung und den Datenschutz.

[4] Weitere Aufgaben können ihnen zugewiesen werden.

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 15 Aufhebung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 9. März 1972[1)] über die Parlamentsdienste wird aufgehoben.

Art. 16 Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8bis des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt zusammen mit der Änderung vom ... des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

[1)] AS **1972** 697

Erläuternder Bericht

1 Ausgangspunkt

11

Die Parlamentsdienste bestehen in ihrer heutigen Form seit 1972. Nach rund 20 Jahren ist es an der Zeit, eine Überprüfung der Dienste vorzunehmen. Angesichts der zunehmenden Belastung der Ratsmitglieder und der immer noch wachsenden Komplexität der Geschäfte, aber vor allem auch aufgrund der in der Zwischenzeit stark geänderten Arbeitsmethodik (Informatik usw.) sind in den letzten Jahren wiederholt parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die eine Verbesserung der Infrastruktur und Dienstleistungen für die Ratsmitglieder gefordert haben[1].

Parallel zu den Effizenzsteigerungsbemühungen in der Bundesverwaltung haben sich auch die Parlamentsdienste in den Jahren 1986/87 um Verbesserungen ihres Dienstleistungsangebotes bemüht. Gefordert wurden dabei neben kleineren Umstrukturierungen zusätzliche Stellen für den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und für die Informatik. Die Ratsbüros haben an ihren Sitzungen vom August 1987 und September 1987 beschlossen, vor der Zustimmung zu den Stellenbegehren und der definitiven Neubesetzung der aufgrund von Pensionierungen freiwerdenden Stellen noch eine Überprüfung der Parlamentsdienste durch ein auswärtiges Beraterbüro vornehmen zu lassen. Mit der Auswahl eines geeigneten Beraterbüros und der Begleitung dieser Überprüfung beauftragten die beiden Ratsbüros eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der Büros[2].

12

Am 17. November 1987 erteilten die Ratsbüros der Firma Karasek & Partner den Auftrag, die Organisation der Parlamentsdienste zu überprüfen. Die Firma Karasek & Partner wurde beauftragt, konkrete und praktikable Lösungsvorschläge zu unterbreiten, wie die Dienstleistungen der Parlamentsdienste für die Ratsmitglieder qualitativ und quantitativ besser auf die Bedürfnisse der Ratsmitglieder ausgerichtet werden können. Die Ratsbüros erwarteten konkrete Vorschläge für folgende Bereiche:

[1] 1986 P 85.941 Dokumentationsdienst der Bundesversammlung (N 20. 6. 86, Flubacher)
1987 P 86.131 Technologische Hilfen für Parlamentarier (N 19. 6. 87, Fankhauser)
1987 P 87.377 Informatik in den Parlamentsdiensten (N 19. 6. 87, Wick)
86.246 Pa. Iv. Ott. Parlamentsreform
88.615 EA Bodenmann. Anschluss an ABIM/CUNIDAS.

[2] HH. NR Reichling (Vorsitz), Iten, Nussbaumer, Ruffy (Stellvertreter: Lanz), Steinegger; HH. SR Masoni, Affolter, Cavelty, Reymond, Schönenberger.

- Aufgabenerfüllung durch die Parlamentsdienste,
- Führung und Aufsicht des Parlamentes über die Parlamentsdienste,
- Organisation der Parlamentsdienste,
- Zweckmässigkeit des EDV-Einsatzes in den Parlamentsdiensten.

2 Entwicklung der Parlamentsdienste

21

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Parlamentsdienste, der geltende Artikel 105 der Bundesverfassung, stammt aus dem Jahre 1848. Er überträgt der Bundeskanzlei die Besorgung der «Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat». Als weitere Grundlage ist Artikel 85 Ziffer 4 BV zu erwähnen.

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) von 1902 erwähnt «Protokollführer der beiden Räte». Ein eigentliches Sekretariat für das Parlament wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1947 geschaffen, als der Begriff «Drucksachenbureau der Bundesversammlung» durch «Sekretariat der Bundesversammlung» ersetzt und in Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei erstmals das Sekretariat der Bundesversammlung als besonderer Dienst erwähnt wurde: «Dem Bundeskanzler ist für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär zugeteilt. Er leitet und besorgt die Geschäfte unter der Aufsicht des Bundeskanzlers; er wird durch das nötige Hilfspersonal unterstützt.» (BS *1* 337)

In der Botschaft über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz vom 25. April 1960 (BBl *1960* I 1449 ff., bes. 1481) führt der Bundesrat hinsichtlich des Sekretariates der Bundesversammlung aus, dass «sich sein Aufgabenkreis durch die Praxis klar herausgebildet hat» und dass es darum gegeben sei, die das Sekretariat betreffenden grundsätzlichen Bestimmungen der Vollständigkeit halber in das Geschäftsverkehrsgesetz einzufügen. Der Bundesrat stellt dabei auch fest, dass die vermehrten Aufgaben des Sekretariates «nicht mehr nur nebenbei von der Bundeskanzlei besorgt werden können, sondern dass ein ständiges Sekretariat Arbeit genug hat mit der Vorbereitung und sekretariatsmässigen Betreuung der Sessionen».

Bis zur Revision des GVG vom Jahre 1966 waren das Sekretariat der Finanzkommissionen und das administrative Sekretariat die einzigen Hilfsdienste des Parlamentes. Während den Sessionen kamen jeweils noch der Protokollierungsdienst dazu sowie zusätzliches Hilfspersonal.

Aufgrund der sogenannten Mirage-Affäre wurde 1967 die Verwaltungskontrolle ausgebaut und ein besonderes Sekretariat für die Geschäftsprüfungskommissionen beschlossen, sowie – mit einem separaten Bundesbeschluss vom 27. Juni 1967 – der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung.

Erneut zur Sprache kam die Stellung und Organisation der Parlamentsdienste Ende der sechziger, anfangs der siebziger Jahre. Aufgrund einer Motion des Nationalrates, der der Ständerat einstimmig zustimmte, erstattete der Bundesrat einen Bericht betreffend die Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung

des Sekretariates der Bundesversammlung (BBl *1969* II 1305 ff.), in dem ausführlich zu folgenden Themen Stellung genommen wurde: Artikel 105 BV als verfassungsrechtliche Grundlage, die Unterstellungsverhältnisse der Beamten sowie die Organisation und der Personalbestand der Parlamentsdienste. Aufgrund dieses Berichtes wurde im Nationalrat am 6. Oktober 1970 eine parlamentarische Initiative betreffend die Stellung und Organisation der Parlamentsdienste eingereicht. Ziel dieser Initiative war es, die Parlamentsdienste auszubauen und durch eine Revision von Artikel 105 BV zu verselbständigen. In Bezug auf die formalrechtliche Abhängigkeit der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei war man schon damals der Ansicht, dass sich diesbezüglich keine Probleme stellen, wenn «der Bundeskanzler und der Generalsekretär der Bundesversammlung unter klarer Scheidung der Aufgaben von Legislative und Exekutive reibungslos und wirksam zusammenarbeiten. Aber es ist denkbar, dass die Verhältnisse sich ändern, und möglich, dass Arbeit und Stellung der Räte dadurch berührt würden». (BBl *1970* II 1071).

Um das Ziel der vermehrten Unabhängigkeit der Parlamentsdienste zu erreichen, wurde ein Ausbau der Parlamentsdienste beschlossen. Durch die Schaffung eines Kommissionendienstes sollten die Arbeitsmöglichkeiten der Kommissionen verbessert werden, um dadurch die «Schlagkraft des Parlamentes zu erhöhen». (Berichterstatter Gut, 25. 1. 71, Amtl. Bull. N *1971* 3).

Dabei wurde die Frage diskutiert, ob nicht der neu zu schaffende Kommissionendienst in den Dokumentationsdienst eingegliedert werden könnte, da doch der Kommissionssekretär in engen Kontakt mit der Unterlagenbeschaffung kommt und dadurch ein optimaler Einsatz der besonderen wissenschaftlichen Kenntnisse der einzelnen Beamten ermöglicht würde. Zudem würden Doppelspurigkeiten vermieden, weil sich ein Kommissionssekretär und ein Dokumentalist mit dem gleichen Tatbestand zu befassen haben.

Eine Trennung dieser Funktionen wurde schliesslich aus den folgenden Gründen vorgeschlagen: Der Kommissionssekretär als Assistent des Kommissionspräsidenten muss oft mit einem klaren politischen Ziel arbeiten, während der Dokumentalist in «völliger Neutralität» arbeiten muss. Da in der Schweiz nur sehr wenig Personal zur Verfügung steht, wäre eine interne Aufteilung – wie sie in ausländischen Parlamenten möglich ist – nicht machbar. Zudem bestand der Dokumentationsdienst schon seit einigen Jahren. Ein Kompromiss wurde erzielt, indem ausdrücklich vorgesehen wurde, dass der Dokumentationsdienst neben dem Sekretariat der Dokumentationskommission und der Kommission für Wissenschaft und Forschung noch weitere Sekretariate übernehmen können soll.

Weiter wurden Verbesserungen beschlossen für die Protokollführung in den Kommissionen (Verstärkung des Protokollierungsdienstes) sowie hinsichtlich der Betreuung der Presse und im Übersetzungswesen (Verstärkung des Übersetzungsdienstes der Bundeskanzlei). Der Personalbestand wurde um 15 Personen von 25 auf 40 Mitarbeiter erhöht.

Die von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene und vom Nationalrat genehmigte Änderung von Artikel 105 BV, durch welche die formalrechtliche Loslösung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei und deren Unter-

stellung unter die Aufsicht des Parlamentes, noch klarer zum Ausdruck hätte gebracht werden sollen, wurde aber vom Ständerat abgelehnt mit der Begründung, dass eine eidgenössische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr im Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage eine zu hohe Hürde sei (Amtl. Bull. S *1971* 602). Der Ständerat wies darauf hin, dass die Abhängigkeit der Hilfsdienste des Parlamentes heute schon nur rein formalrechtlicher Natur sei. Funktionell, und darauf komme es an, bestehe bereits eine absolute Unabhängigkeit von der Exekutive. Der Bundesrat hatte seinerseits die Notwendigkeit einer solchen Verfassungsänderung bezweifelt, da eine Verselbständigung ohne Verfassungsreform möglich sei.

Neben der Ablehnung der formalrechtlichen Loslösung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei wurde auch die Schaffung einer Verwaltungskommission abgelehnt, die anstelle der Räte die Parlamentsdienste hätte beaufsichtigen sollen. Ihre Aufgabe wäre es gewesen, die für die Bundesversammlung tätigen Beamten zu wählen, die Dienstleistungen für das Parlament zu beaufsichtigen, ihre Koordination und Kontinuität zu gewährleisten und damit zu einer Erleichterung und höheren Wirksamkeit der Arbeit der Räte, ihrer Kommissionen und Mitglieder beizutragen. Die Verwaltungskommission hätte gegenüber den Parlamentsdiensten die Befugnisse ausgeübt, die bei der übrigen Bundesverwaltung dem Bundesrat zustehen. Insbesondere hätte sie den Voranschlag der Parlamentsdienste zu erstellen, über deren Geschäftsführung zu berichten und zu Vorstössen, welche die Parlamentsdienste betreffen, in den beiden Räten durch ihren Präsidenten oder Vizepräsidenten als Sprecher Stellung zu nehmen. Die Ablehnung erfolgte wegen deren Zusammensetzung (elf Nationalräte und sechs Ständeräte), die mit dem Grundsatz der Parität der beiden Räte als unvereinbar empfunden wurde.

22

Mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1984 wurde ein neuer Artikel 8^{octies} beschlossen, der die Parlamentsdienste in ihrer heutigen Form umschreibt.

Der Aufbau und das Unterstellungsverhältnis der Dienste wurde nicht geändert. Die Parlamentsdienste stehen unter der administrativen Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Diese Leitung umfasst nicht nur Fragen des Personals, der Räume und Einrichtungen sowie des Rechnungswesen, sondern auch die rationelle Arbeitsorganisation und die Gewährleistung wechselseitiger Information und Zusammenarbeit. Auch das Sekretariat der Finanzkommissionen ist auf der praktischen Ebene in eine solche Zusammenarbeit einbezogen; es ist jedoch den übrigen Parlamentsdiensten im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR *614.0*) nur beigeordnet.

Nach Artikel 8^{octies} Absatz 2 sind die Parlamentsdienste für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig. Nach Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe D des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung

(VwOG; SR *172.010*), sind sie der Bundeskanzlei nur administrativ zugeordnet. Bundesrat und Bundeskanzlei haben diese Unterstellung nie geltend gemacht. Das Bundesgericht hat jedoch in seinem Urteil vom 7. Dezember 1984 in einem beamtenrechtlichen Fall (Nichtwiederwahl eines Beamten in die Parlamentsdienste) festgehalten, dass das Sekretariat der Bundesversammlung rechtlich eine Abteilung der Bundeskanzlei sei. Artikel 36 des VwOG erwähnt ausdrücklich das Recht der Bundesversammlung, bezüglich der Organisation der Parlamentsdienste Bestimmungen zu erlassen.

Die Parlamentsdienste arbeiten nach den Weisungen der Ratsorgane, denen sie fachlich unterstehen. Die Subordinationsverhältnisse ergeben sich aus Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste. Danach unterstehen:

- der Generalsekretär den Ratspräsidenten,
- der Dokumentationsdienst der Dokumentationskommission,
- die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie die Beamten des Kommissionendienstes den Kommissionen, für die sie tätig sind,
- der Protokollierungsdienst dem Generalsekretariat.

Die Wahl der Beamten ist in Artikel 2 Absatz 2 des Bundesbeschlusses geregelt.

3 Regelungen im Ausland

Abgesehen von der Grösse der Parlamentsdienste[1] sind in den meisten europäischen Ländern auch die Unterstellung und die Organisation der Dienste anders geregelt als in der Schweiz. So sind in allen diesen Ländern die Dienste dem Parlament direkt unterstellt. Mit Ausnahme von Grossbritannien, wo die beiden Ratssekretäre von der Krone auf Lebzeiten ernannt werden, werden die Generalsekretäre von parlamentarischen Organen, in der Regel von den Büros oder den Präsidenten, gewählt.

Was die Organisation der Parlamentsdienste betrifft, werden diese in der Regel in zwei Hauptgruppen unterteilt, eine für die Administration und die andere für die wissenschaftliche Betreuung der Kommissionen und Parlamentarier. Im deutschen Bundestag z. B. umfasst die Hauptabteilung «Wissenschaftliche Dienste» zwei Fachdienste, in denen die Ausschusssekretäre für die Arbeit der Ausschüsse und die Gutachter für die Aufträge von Einzelparlamentariern eng zusammenarbeiten, und die wissenschaftliche Dokumentationszentrale.

[1] BRD: Bundestag: rund 1700 Beamte, Bundesrat: 70 Beamte;
Frankreich: Nationalversammlung: rund 1100 Beamte, Senat: 850 Beamte;
Österreich: Nationalrat: rund 200 Beamte;
Belgien: Kammer: 350 Beamte, Senat: 245 Beamte;
Grossbritannien: Unterhaus: rund 850 Beamte, Oberhaus: 260 Beamte.
(Der Vergleich muss insofern relativiert werden, als in ausländischen Parlamentsdiensten Aufgaben erfüllt werden, die in der Schweiz durch Beamte der Bundesverwaltung ausgeführt werden, z. B. Hausdienst, Instandstellungen und Reparaturen usw.).

4 Ergebnis der Ist-Zustand-Analyse der Parlamentsdienste

In einer ersten Phase hat die Firma Karasek & Partner nach der Projektvorbereitung den IST-Zustand aufgenommen und beurteilt. Zu diesem Zweck hat sie die zur Verfügung gestellten umfangreichen Unterlagen analysiert und nach Vorgesprächen Fragebogen an 65 Parlamentarier und an alle Mitarbeiter der Parlamentsdienste verteilt. Aufgrund dieser Fragebogen wurden ausführliche Interviews mit 46 Parlamentariern und 21 Beamten durchgeführt und anschliessend alle aufgenommenen Daten analysiert und geordnet.

Nach Diskussion mit der Arbeitsgruppe hat die Firma Karasek & Partner das Grobkonzept ausgearbeitet und Ende April 1988 vorgelegt. Das Grobkonzept wurde mit dem gesamten Kader der Parlamentsdienste intensiv diskutiert. Es wurden Arbeitsgruppen eingesetzt, welche die im Grobkonzept aufgezeigten Lösungsansätze vertieften.

Die Situationsanalyse machte neben positiven Aspekten die folgenden Schwachstellen deutlich:

41 Schwachstelle: Dienstleistungsangebot an Parlamentarier

Aufgrund der aufgenommenen Daten und Informationen sind folgende Hauptschwachstellen im Dienstleistungsangebot der Parlamentsdienste aufzuführen:
- mangelnde Möglichkeit, die Parlamentarier aktiv zu unterstützen: administrativ (Detailplanung, Versand, Zeitplan usw.) und z. T. fachlich (z. B. Dokumentations-Auswertung). Es handelt sich oft um «kleine Dienstleistungen», die den Parlamentariern die Arbeit stark erleichtern würden;
- regelmässige Terminverzögerungen bei der Bereitstellung von Unterlagen für die Parlamentarier;
- die heutige Arbeitssituation der Parlamentarier ist unzumutbar, da die zur Verfügung stehenden 50 Arbeitsplätze nicht permanent benutzt werden können und keine Möglichkeit besteht, die Arbeitsunterlagen im Schreibtisch abzulegen;
- die Parlamentarier kennen das Angebot der Parlamentsdienste schlecht. Sie wissen z. T. nicht, was ihnen zusteht und was sie verlangen dürfen;
- kein Zugriff auf EDV-gespeicherte Daten, wie z. B. Geschäftsdatei, Dokumentationshilfen, usw. Knapp 50 Prozent der befragten Parlamentarier wünschen direkten oder indirekten Zugriff auf gespeicherte Daten. Bei allen Diensten wird der mangelnde Einsatz der Informatik kritisiert;
- die Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek wird heute lediglich in Ausnahmefällen von den Parlamentariern benutzt. Der Grund liegt im ungünstigen Standort und eventuell im Angebot dieser Bibliothek;
- knappe Personalkapazität im Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen.

Das mangelnde Dienstleistungsangebot ist mehrheitlich die Folge von z. T. bedeutenden Schwachstellen in folgenden Bereichen:
- Organisationsstruktur,
- Führung,

- Personaleinsatz,
- Informatik,
- Infrastruktur,
- Kommunikation.

Die Mitarbeiter der Parlamentsdienste arbeiten zum weitaus grössten Teil sehr gut und sind einsatzfreudig und leistungsfähig. Als Gesamtorganisation sind die Parlamentsdienste aber heute nicht oder nur schwer führbar. Einerseits können die Parlamentarier zuwenig Einfluss auf die Parlamentsdienste ausüben. Anderseits erschweren interne organisatorische Begebenheiten wie die Organisationsstruktur, fehlende zentrale Funktionen und die aufgesplitterten und unklaren Unterstellungsverhältnisse die effiziente Führung der Parlamentsdienste. Zudem fehlen z. T. klare Aufgaben- und Kompetenzverteilungen, so dass die Qualitäten der Mitarbeiter nicht optimal genützt werden.

Der Einsatz der Informatik steckt in den Anfängen, die interne Kommunikation zwischen den Stellen und zwischen den Hierarchiestufen ist ungenügend.

Ein grosser Teil dieser Mängel, insbesondere auch die Terminverzögerungen, sind darauf zurückzuführen, dass die Parlamentsdienste in vielen Gebieten nicht autonom Dienstleistungen erbringen können, sondern für viele Dienstleistungen von Dritten abhängen.

42 Schwachstelle: Organisation und Führung der Parlamentsdienste

Aufgrund der heutigen Organisation gemäss Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste ergeben sich folgende Schwachstellen:

- mangelhafte Führung,
  - der Generalsekretär hat zwei Vorgesetzte, welche zudem jährlich wechseln,
  - innerhalb der Parlamentsdienste sind die Planung, die Organisation, die Kontrolle, der Personaleinsatz und die Führung aufgrund von rechtlichen und tatsächlichen Unzulänglichkeiten mangelhaft;
- der Generalsekretär hat zehn, mit den Kommissionendienstsekretären 15 Direktunterstellte;
- Konflikt zwischen dem Dokumentationsdienst und den übrigen Diensten und den darausfolgenden Doppelspurigkeiten;
- die Stellvertretung ist zum grossen Teil nicht geregelt;
- zentrale Funktionen wie Informatik, Personaldienst, Übersetzungen usw. fehlen.

43 Schwachstelle: Informatik

Die Informatikbedürfnisse der Parlamentsdienste werden seit Jahren nicht zielgerichtet verfolgt und realisiert. Mit CUNIDAS, TEDAT usw. wurden schon viele Konzepte aufwendig erarbeitet, jedoch immer unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bundeskanzlei und der Departemente; es wurde aber sehr we-

nig realisiert. Durch das Bestreben, möglichst alle Bedürfnisse aller Stellen zu 100 Prozent einzubeziehen, wurden die relativ einfachen Bedürfnisse der Parlamentsdienste überhaupt nicht befriedigt.

Mangelnde Kompatibilität der Textverarbeitung mit den SWISSBASE-Datenbank-Anwendungen in der Bundeskanzlei erschweren die Arbeit der Parlamentsdienste.

Der Stand der Informatik in den Parlamentsdiensten ist sehr bescheiden. Heute werden den Parlamentariern keine EDV-gestützten Dienstleistungen zur Verfügung gestellt. So fehlt z. B. immer noch die EDV-gestützte Geschäftsdatei.

Die heutige Organisation (Anschluss an der Bundeskanzlei, kein eigener Informatik-Manager) bewirkt, dass die Bedürfnisse der Parlamentsdienste nicht prioritär durchgesetzt werden können. Zudem hindern die Spannungen zwischen Generalsekretariat und Dokumentationsdienst eine systematische Realisierung der Informatik-Anwendungen.

5 Reorganisationskonzept

Die Firma Karasek & Partner hat zuhanden der Arbeitsgruppe der Ratsbüros ein Reorganisationskonzept erarbeitet. Ein Teil davon ist Gegenstand der vorgeschlagenen Revision der rechtlichen Grundlagen für die Parlamentsdienste; ein wesentlicher Teil fällt sodann in die Kompetenz der zu schaffenden Verwaltungskommission und Geschäftsleitung. Das Konzept enthält die folgende Punkte:

51 Dienstleistungsangebot an die Parlamentarier

Das Dienstleistungsangebot an die Parlamentarier soll wie folgt verbessert werden:

- jedem Parlamentarier steht auf Wunsch ein persönlicher Schreibtisch mit Telefon und verschliessbarer Ablagemöglichkeit zur Verfügung; die Büros, welche mehrere Arbeitsplätze umfassen, sind nahe bei den Parlamentssälen einzurichten und sollten über parlamentsinterne Kommunikationsmittel verfügen. Aufgrund einer Umfrage benötigen 180 Parlamentarier einen persönlichen Arbeitsplatz;
- pro rund 30–40 Arbeitsplätze wird während der Session ein bedientes Dienstleistungscenter mit folgenden Möglichkeiten eingerichtet: Fernseher, Diktiergerät, Informatikhilfsmittel, Telefax und Sekretariatskapazität für z. B. maximal zwei Stunden nach Voranmeldung;
- für alle Parlamentarier, insbesondere für deren Einzel-Anfragen, sollte eine kompetente Anlaufstelle für alle Anliegen geschaffen werden, und zwar je:
- in den Parlamentssälen (bereits vorhanden),
- ausserhalb der Parlamentssäle.
- in Zukunft sollten zusätzlich zu Dokumentations-Zusammenstellungen auch *Dokumentations-Auswertungen* angeboten werden können;

- die Publikationen sollen in Zukunft rechtzeitig und konziser, d. h. gemäss den Bedürfnissen der Parlamentarier, erscheinen;
- Dokumente sollen «verarbeitungsgerecht», d. h. klar geordnet, mit Hilfe von Farben, Numerierungen, gelocht usw. abgegeben werden;
- die Parlamentsdienste sollen über eine für den Parlamentarier transparente, klare Organisations- und Führungsstruktur verfügen.

52 Führungsstruktur

(Vgl. Anhänge 1 und 2)

521

Die neue Führungsstruktur der Parlamentsdienste geht davon aus, dass eine *Verwaltungskommission* gebildet wird mit den beiden Ratspräsidenten, den beiden Vizepräsidenten und je einem Mitglied des National- und Ständerates. Den Vorsitz führt abwechslungsweise für ein Jahr der Präsident des Nationalrates bzw. der Präsident des Ständerates. Der Bundeskanzler wird beigezogen (vgl. Ziff. 522). Die Verwaltungskommission hat insbesondere folgende Aufgaben:
- sie überwacht die Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebotes der Parlamentsdienste an die Ratsmitglieder;
- sie überprüft aufgrund der Berichterstattung durch ein beauftragtes Mitglied und die Geschäftsleitung die Geschäftsführung der Parlamentsdienste;
- sie genehmigt die Anträge der Geschäftsleitung an das Finanzdepartement für die Finanzplanung und für den Voranschlag und überwacht das Rechnungswesen und die Einhaltung des Voranschlages;
- sie überwacht das Personalwesen. Die Verwaltungskommission wird bei der Wahl von Beamten ab Besoldungsklasse 5 vorgängig angehört und bestätigt die vom Bundesrat getroffenen Wahlen (höher als 3. Besoldungsklasse). Damit wird gewährleistet, dass das Parlament bei der Wahl seiner Beamten bestimmenden Einfluss erhält;
- sie entscheidet in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentationszentrale und Informatik und nimmt somit die Aufgabe wahr, die bis heute in den Bereich der Dokumentationskommission gefallen ist.

Das GVG legt die Möglichkeit fest, gewisse Aufgaben der Verwaltungskommission einem oder mehreren Beauftragten zu übertragen; der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste sieht vor, dass im Rahmen der Reorganisation die Verwaltungskommission einem Mitglied (abwechslungsweise aus National- und Ständerat) für eine Amtsdauer von zwei Jahren die folgenden Aufgaben überträgt: Der Beauftragte vertritt die Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten, sorgt für die Durchsetzung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission. Er ist auch mit der näheren Überwachung und der Prüfung der Geschäftsführung und des Finanzgebarens der Parlamentsdienste beauftragt und arbeitet eng mit dem Generalsekretär zusammen. Damit wird gewährleistet, dass dem Generalsekretär *ein* Gesprächspartner als Vorgesetzter zur Verfügung steht (Kontinuität).

Der Beauftragte berichtet der Verwaltungskommission regelmässig über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der Parlamentsdienste und stellt die nötigen Anträge.

In dringlichen Fällen kann er bei Personalgeschäften nach Rücksprache mit dem Präsidenten der Verwaltungskommission die der Verwaltungskommission zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

522

Der *Bundeskanzler* nimmt an den Sitzungen der Verwaltungskommission mit beratender Stimme teil, soweit Angelegenheiten aus seinem Zuständigkeitsbereich behandelt werden. Er kann auch zu anderen Geschäften beigezogen werden. Damit soll die notwendige Information und Koordination mit der Bundeskanzlei sichergestellt werden. Im übrigen wird an den formellen Zuständigkeiten der Bundeskanzlei gemäss Artikel 33 VwOG nichts geändert.

523

In den Parlamentsdiensten wird eine *Geschäftsleitung* eingerichtet. Sie besteht aus den Sekretären der beiden Räten und dem Chef Dienste. Der Generalsekretär führt den Vorsitz. Die beiden anderen Mitglieder sind stellvertretende Generalsekretäre. Diese doppelte Stellvertretung ist notwendig, um den Generalsekretär sowohl in den eidgenössischen Räten, inkl. Bundesversammlung, als auch intern als kompetente Führungsperson vertreten zu können. Im Gesetz wird die Aufgabenverteilung unter den Mitgliedern der Geschäftsleitung nicht festgelegt. Am heutigen Zustand soll nichts geändert werden.

Der Generalsekretär als Leiter der Parlamentsdienste und sein erster Stellvertreter führen weiterhin auch die Sekretariate der beiden Räte, damit der enge Kontakt zu den Parlamentariern erhalten bleibt.

Die Einrichtung einer Geschäftsleitung für die Parlamentsdienste bringt folgende Vorteile:
- die Stellvertretung für die Sekretariate des Nationalrates, des Ständerates und der Vereinigten Bundesversammlung ist sichergestellt;
- durch die neue Stelle Chef Dienste wird der Generalsekretär von Führungsaufgaben entlastet;
- durch die Schaffung der Stelle Chef Dienste wird den Parlamentariern während und ausserhalb der Session eine zusätzliche Kontaktstelle für alle sie interessierenden Fragen angeboten. Damit können auch die Dienstleistungen für *Einzelparlamentarier* verbessert werden;
- dem Chef Dienste wird die Verantwortung für den effizienten administrativen Ablauf aller Geschäfte sowie für den Einsatz der Informatik und der anderen technischen Hilfsmitteln eindeutig zugeordnet;
- durch die ständige Präsenz der Geschäftsleitung kann die interne Information, Kommunikation und Koordination verbessert werden;
- zentrale Funktionen wie Personalwesen, Rechnungswesen, Sicherheitsdienst usw. können zentral wahrgenommen werden.

Die Geschäftsleitung hat insbesondere folgende Aufgaben:
- sie steht den Ratsmitgliedern bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben für Aufträge und Auskünfte zur Verfügung;
- sie unterstützt die Präsidenten, die Büros beider Räte und der Vereinigten Bundesversammlung, die Fraktionspräsidentenkonferenz sowie die Verwaltungskommission und führt deren Sekretariatsgeschäfte und das Sekretariat der Räte;
- sie bereitet die Sessionen vor;
- sie erarbeitet den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnung zu Handen der Verwaltungskommission;
- sie berichtet der Verwaltungskommission und ihrem Beauftragten über die Geschäftstätigkeit;
- sie bereitet die Wahlen der Beamten und andere personalrechtliche Entscheidungen vor und instruiert und beaufsichtigt das Personal;
- sie ist verantwortlich für effiziente, administrative Abläufe und für einen rationellen Einsatz des Personals und der Sachmittel;
- sie stellt die zentralen Dienste sicher;
- sie wahrt die Beziehungen zur Öffentlichkeit, zu den Medien und mit ausländischen Parlamenten;
- sie betreut fachlich die Fachdienste für Kommissionen und die Dokumentationszentrale;
- sie führt das Sekretariat der Redaktionskommissionen und übernimmt das Sekretariat von bestimmten ad hoc-Kommissionen.

53 Informatik-Dienst

Durch die Schaffung eines eigenen Informatik-Dienstes mit eigener EDV–Anlage für die Parlamentsdienste kann gewährleistet werden, dass die Informatikbedürfnisse der Parlamentsdienste gezielt und speditiv realisiert werden. Für diese Stelle sind voraussichtlich zwei Mitarbeiter einzusetzen, welche für die Systembetreuung, die Planung und insbesondere für die Betreuung der Anwender zur Verfügung stehen. Nach Aussagen der Bundeskanzlei beschäftigt heute die Informatikstelle der Bundeskanzlei rund 1,5 Mitarbeiter für die Parlamentsdienste. Je nach Ausbau der Informatik-Dienstleistungen und je nach Anzahl der Benützer (insbesondere Parlamentarier) könnte der Informatik-Dienst in den nächsten Jahren weiter ausgebaut werden müssen.

Die Schaffung eines eigenen Informatik-Dienstes hat den Vorteil, dass:
- die Bedürfnisse der Parlamentsdienste prioritär berücksichtigt werden,
- der Datenschutz gewährleistet ist,
- der Betrieb sichergestellt ist, auch während der Session und ausserhalb normaler Arbeitszeiten,
- innert Monatsfrist z. B. die Programme für eine Geschäftsdatei zur Verfügung gestellt und weitere Applikationen relativ kurzfristig realisiert werden könnten,
- rationellere Verarbeitung möglich ist.

Voraussetzung: Die Hardware und die Software könnte von der Bundeskanzlei übernommen werden, d. h. es sollten so weit als möglich bestehende Anlagen

und bestehende Software übernommen werden. Auch wenn die bestehende ABIM/SWISSBASE Software noch gewisse Probleme aufzeigt, insbesondere in der Integration zwischen Datenbank und Textverarbeitung, können doch mit dieser Software viele Bedürfnisse der Parlamentsdienste abgedeckt werden. Die Anforderungen, dass ein Teil der aufgenommenen Daten der Parlamentsdienste auch durch die Bundeskanzlei und umgekehrt abgerufen werden sollten, spricht für einheitliche Software und Hardware in den Parlamentsdiensten und in der Bundeskanzlei.

54 Fachdienste für Kommissionen

Der Kommissionendienst wird dahingehend verstärkt, dass in Zukunft die wissenschaftlichen Beamten dieses Dienstes sowohl Kommissionssekretariate als auch Dokumentationsaufgaben für Kommissionen und, soweit es sich um wissenschaftliche Arbeiten handelt, für die Einzelparlamentarier übernehmen. Damit können verbesserte Dienstleistungen für die Kommissionen und Einzelparlamentarier erreicht, die Stellvertretung der Sekretäre sichergestellt und unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Dokumentationen für Kommissionen werden somit über die Fachdienste für Kommissionen, Dokumentationen für Einzelparlamentarier in der Regel über die Dokumentationszentrale bezogen. Damit werden auch bei umstrittenen Geschäften die Dokumentationsbedürfnisse von Kommissions- und Ratsmitgliedern *neutral* befriedigt werden können.

Dieses organisatorische Modell hat sich heute bereits bei den Sekretariaten der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen bestens bewährt. Diese Kommissionssekretariate sind dank ihrer personellen und materiellen Infrastruktur leistungsfähiger als die anderen Sekretariate. Durch die Bildung von Sachbereichen werden Präsenz und Koordination verbessert; das bestehende Know-how kann besser ausgenützt werden.

In einer ersten Phase nach der Reorganisation sollen die Fachdienste für Kommissionen in die folgenden fünf Bereiche gegliedert werden:

Sachbereich 1

a. Aussenpolitik, Europapolitik, Aussenwirtschaft (AAK, WK/AWK, Delegationen);
b. Finanzen und Bundespersonal.

Sachbereich 2

a. Binnenwirtschaft, Landwirtschaft;
b. Energie, Bauten, Boden und Wohnen (inkl. Raumplanung und Mietwesen) (EK, BGr).

Sachbereich 3

a. Bildung, Wissenschaft, Kultur (WFK);
b. Sozialpolitik, Gesundheit und Umwelt (inkl. Natur- und Heimatschutz) (GUK, SSK).

Sachbereich 4

a. Verkehr (VK);
b. Militär (MK).

Sachbereich 5

a. Rechtsdienst (inkl. Parlamentsfragen und Überprüfung der Verfassungsmässigkeit).
b. Rechtsfragen (Geschäfte aus dem Rechtswesen) (PGK, Begn. Ko., Richtergremium);
c. Staatspolitische Fragen und Medien.

Jeder Sachbereich umfasst einen bis drei wissenschaftliche Mitarbeiter (heutige Kommissionssekretäre und wissenschaftliche Sachbearbeiter des Dokumentationsdienstes), welche sowohl als Sekretäre als auch als Dokumentalisten eingesetzt werden können, und zudem ein bis zwei Daktylos/Protokollführerinnen.

Für die Organisation der Protokollführung in den Kommissionen ist der Kommissionendienst verantwortlich. Wie bis anhin sind die Kommissionssekretäre fachlich den Präsidenten der einzelnen Kommissionen unterstellt.

Die Fachdienste stehen der Dokumentationszentrale für die Beratung und Erledigung von wissenschaftlichen Arbeiten zur Verfügung. Für notwendige Änderungen in der Aufteilung der Fachdienste auf die einzelnen Sachbereiche und die Zuteilung der Mitarbeiter ist die Geschäftsleitung zuständig. Sie trifft die Entscheide nach Rücksprache mit der Verwaltungskommission.

55 Dokumentationszentrale

Die Dokumentationszentrale soll zu einem eigentlichen Herzstück der Parlamentsdienste werden. Sie archiviert, verwaltet und erschliesst die Akten der Bundesversammlung und ihrer Organe sowie weitere Akten für die Einzelparlamentarier, die Fraktionen und die übrigen Parlamentsdienste. Sie ist in der Regel die erste Anlaufstelle für die Einzelaufträge von Ratsmitgliedern. Sie steht ihnen für Auskünfte sowie für die Beschaffung und Auswertung von Unterlagen zur Verfügung.

Aufgabe der Dokumentationszentrale ist es aber auch, die Dokumente der Fachdienste für Kommissionen abzulegen, den Rückgriff sicherzustellen, Presseschauen zu erstellen und weitere generelle Auswertungen vorzunehmen sowie, als wichtige neue Instrumente, ein Sach- und Verhandlungsregister und Informations-Datenbanken zu erstellen.

Die Dokumentationszentrale wird ein Teil der Sachbearbeiter und des Sekretariatspersonals des alten Dokumentationsdienstes umfassen. Damit insbesondere die für einen rationellen und effizienten Betrieb nötigen Findmittel erstellt, die gewünschten Dokumentations-Auswertungen vorgenommen und für die Zukunft individuelle Anschlüsse an die Datenbanken ermöglicht werden können, wird dieser Dienst personell erweitert werden müssen.

Die Parlamentsbibliothek (heute Bundeshaus West, den wenigsten Parlamentariern bekannt) sollte in das Parlamentsgebäude verlegt und der Dokumenta-

tionszentrale unterstellt werden. Dabei könnte die heutige Parlaments- und Zentralbibliothek z. T. in eine schon bestehende Bibliothek der Bundesverwaltung (z. B. vom Justizdepartement) integriert werden. Die Parlamentsdienste würden dabei schätzungsweise die Hälfte der bestehenden Bibliothek sowie zwei bis drei Mitarbeiterstellen übernehmen.

Der Dokumentationszentrale ist der Dienst für das Amtliche Bulletin angegliedert, der die Reden in den Ratssitzungen aufnimmt und das Amtliche Bulletin der Eidgenössischen Räte herausgibt.

56 Zentrale Dienste

Zu den Zentralen Diensten gehört das Zentrale Sekretariat (bis anhin Generalsekretariat), der Weibeldienst, der Personal- und Sicherheitsdienst, das Magazin und als wesentliche Neuerung – ein eigener Informatikdienst (vgl. Ziff. 53). Es werden noch weitere Verbesserungen zu prüfen sein, insbesondere eine Verbesserung des Fahr- und Reisedienstes für die Ratsmitglieder, evtl. unter Beizug von privaten Unternehmen.

57 Raumkonzept

Die Untergeschosse des Parlamentsgebäudes sind freizustellen und auszubauen, damit die von den Ratsmitgliedern gewünschten persönlichen Arbeitsplätze mit der nötigen Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden können.

6 Erläuterung der einzelnen Revisionsvorschläge

61 Teilrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)

Das GVG enthält die wesentlichsten Normen über den Geschäftsverkehr zwischen Bundesrat und Bundesversammlung sowie über die Organisation und das Verfahren der Bundesversammlung. Um die Reorganisation der Parlamentsdienste zu verwirklichen, braucht es aus drei Gründen eine Teilrevision des GVG: Die neuzuschaffende Verwaltungskommission muss als gemeinsames Organ von National- und Ständerat gesetzlich geregelt werden, der bestehende Art. 8^{octies} über die Organisation und die grundsätzlichen Aufgaben der Parlamentsdienste muss angepasst werden, und schliesslich muss die Rechtsgrundlage für den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste angepasst werden.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen des GVG beschränken sich bewusst auf das Grundsätzliche. Die Einzelheiten über die Aufgaben und die Organisation der Parlamentsdienste sollen im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste geregelt sein. Dieser untersteht dem Referendum nicht und kann je nach den Erfahrungen bei der Verwirklichung der Reorganisation leichter angepasst werden.

611 Verwaltungskommission
(Art. 8^{quater})

Das Konzept für die Reorganisation der Parlamentsdienste sieht vor, eine Verwaltungskommission (VwK) zu schaffen, welche die administrative Aufsicht über die Parlamentsdienste sowie Führungsfunktionen gegenüber der Geschäftsleitung haben soll. Die Zusammensetzung und die wesentlichen Kompetenzen dieser Verwaltungskommission müssen im GVG geregelt werden. Wir schlagen vor, im Kapitel II^{bis} einen neuen Abschnitt 1*a* und einen Artikel 8^{quater} einzufügen; die bisherigen Artikel 8^{quater}–$8^{septies}$ werden zu $8^{quinquies}$–8^{octies}.

Auf die Verwaltungskommission finden grundsätzlich alle gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über die ständigen Kommissionen Anwendung. Dies gilt namentlich für die Wahl ihrer Mitglieder, die im Nationalrat durch das Büro, im Ständerat durch den Rat erfolgt, für die maximale Amtsdauer und für die Entschädigung ihrer Mitglieder.

Ausdrücklich geregelt wird die Zusammensetzung der Verwaltungskommission: sie ist eine gemeinsame Kommission beider Räte, ähnlich der Koordinationskonferenz oder der Begnadigungskommission. Sie besteht aus den beiden Ratspräsidenten, den beiden Vizepräsidenten und einem weiteren Mitglied jedes Rates, in der Regel ein Mitglied des Büros seines Rates.

Der Gleichstellung beider Räte wird konsequent durchgesetzt. Im Gegensatz zur Verwaltungskommission, die in der Vorlage zur Organisation der Parlamentsdienste vom 6. Oktober 1970 (vgl. Ziff. 2) vorgesehen und dann vom Ständerat abgelehnt worden war, besteht die jetzt vorgeschlagene Verwaltungskommission aus einer gleichen Zahl von National- und Ständeräten. Das Präsidium wird vom Nationalrats- und vom Ständeratspräsidenten alternierend ausgeübt.

In Absatz 2 wird die grundsätzliche Aufgabe der Verwaltungskommission umschrieben (vgl. Ziff. 521). Die Verwaltungskommission hat sowohl Führungs- als auch vor allem Aufsichtsfunktionen. Sie kann eine Geschäftsordnung und weitere Richtlinien erlassen, und den Parlamentsdiensten Weisungen in administrativer Hinsicht erteilen. Die Verwaltungskommission kann gemäss Absatz 3 besondere Aufgaben, z. B. die nähere Überwachung der Parlamentsdienste, einem oder mehreren Mitgliedern übertragen.

Um auch in administrativen Belangen den Informationsaustausch und die Koordination zwischen der Bundeskanzlei und den Parlamentsdiensten sowie der Verwaltungskommission optimal zu gestalten, schlagen wir vor, den Bundeskanzler mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnehmen zu lassen, sofern Angelegenheiten beraten werden, die den Zuständigkeitsbereich der Bundeskanzlei betreffen. Die Verwaltungskommission kann den Bundeskanzler auch zu anderen Geschäften beiziehen (zur allgemeinen Problematik Beziehungen zur Bundeskanzlei vgl. Ziff. 612).

612 Parlamentsdienste
(Art. 8novies)

Um die ihm von der Bundesverfassung zugedachte Rolle wahrnehmen zu können, muss das schweizerische Milizparlament über genügend leistungsfähige und gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung selbständige Parlamentsdienste verfügen. Die Selbständigkeit der Parlamentsdienste hat sich namentlich seit Erlass des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste eingespielt. Sie hat sich in der Praxis bewährt und wird nicht bestritten.

Der neue Artikel 8novies ersetzt den bisherigen Artikel 8octies. In Absatz 1 werden die wesentlichen Dienstleistungen aufgezählt, welche die Parlamentsdienste zu erbringen haben. Die einzelnen Dienste und ihre konkreten Aufgaben finden sich im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste.

Die Parlamentsdienste werden durch den Generalsekretär der Bundesversammlung geleitet. Er ist Vorsitzender der neuzuschaffenden Geschäftsleitung.

In den Absätzen 3 und 4 werden die Grundsätze der geltenden Artikel 8octies, 47quinquies und 49 Absatz 2 übernommen, wonach die Parlamentsdienste für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundeskanzlei und Bundesrat unabhängig sind und nach den fachlichen Weisungen der Ratsorgane arbeiten, für die sie tätig sind. Dies sind, neben den Ratspräsidenten, vor allem die Kommissionen, die den Kommissionssekretären weiterhin Aufträge erteilen können, die weder von der Bundeskanzlei oder vom Bundesrat noch von der Verwaltungskommission oder der Geschäftsleitung inhaltlich beeinflusst werden sollen.

Zu Absatz 5: In der Bundesversammlung ist letztmals im Jahre 1984 beraten worden, ob die höheren Beamten der Parlamentsdienste durch die Bundesversammlung selbst oder ihre Organe gewählt werden sollen. Der Nationalrat stimmte einer entsprechenden Motion Zbinden zu, die diese Forderung aufgestellt hatte (Amtl. Bull. N *1984* 269). Der Ständerat beschloss mit knappem Mehr, diesen Vorstoss in ein Postulat beider Räte umzuwandeln (Amtl. Bull. S *1984* 472). Der Bundesrat hatte den Vorstoss in der Form der Motion bekämpft, das Postulat aber entgegengenommen. Einen Bericht zum Postulat beider Räte hat der Bundesrat bisher noch nicht erstattet.

Der Bundesrat hatte in seiner damaligen Antwort die Kompetenz der Bundesversammlung, den Generalsekretär und die höheren Beamten der Parlamentsdienste gestützt auf BV Artikel 85 Ziffer 4 selbst zu wählen, nicht bestritten. Er hatte aber auf die schon bei der Revision von 1970/1972 diskutierte Frage hingewiesen, dass der Generalsekretär bei einer Wahl durch die Bundesversammlung zur Magistratsperson würde. Besonders zu prüfen war und zu reden gab bei jener Revision das Problem der Auslegung von Artikel 105 BV und der formellen Abhängigkeit der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei. Diese seit 1848 im wesentlichen unveränderte Bestimmung besagt, dass die Bundeskanzlei die Kanzleigeschäfte nicht nur beim Bundesrat, sondern auch bei der Bundesversammlung besorgt.

Der Wortlaut von Artikel 105 BV entspricht, vor allem seit 1972, nicht mehr der Realität. Die Kanzleigeschäfte werden heute im wesentlichen von den Parlamentsdiensten besorgt, die von Bundeskanzlei und Bundesrat unabhängig sind.

Immerhin sind dem Bundesrat und der Bundeskanzlei gewisse Zuständigkeiten geblieben. Wir sind der Auffassung, dass diese administrativen Kompetenzen, soweit sie in der Praxis der letzten Jahre ausgeübt worden sind und neben der funktionellen Unterstellung der Parlamentsdienste unter Ratsorgane Platz haben, nicht angetastet werden sollen (vgl. Ziff. 522). Die Ratsbüros haben deshalb die Frage einer allfälligen Revision von Artikel 105 BV nicht aufgegriffen. Das Ziel der Reorganisation ist es, möglichst bald die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die festgestellten Mängel behoben und das Dienstleistungsangebot der Parlamentsdienste für die Ratsmitglieder verbessert werden können.

Der Bundesrat bleibt Wahlorgan für die Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingeteilt sind [1]. In Verwaltungsverfahren bleibt die Bundeskanzlei die den Parlamentsdiensten übergeordnete Dienststelle. Hingegen soll das Parlament im Rahmen der Verfassung einen möglichst grossen Einfluss auf die Wahl der höheren Beamten und des Generalsekretärs nehmen können. Wir schlagen deshalb vor, die Wahl von höheren Beamten der Parlamentsdienste von einer Bestätigung durch Organe der Bundesversammlung abhängig zu machen. Diese Lösung gilt bereits heute für den Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 18 Abs. 2 des Finanzkontrollgesetzes) und hat sich bewährt.

Die vorgesehene Bestätigung erfolgt nicht durch die Bundesversammlung, sondern durch die Koordinationskonferenz für den Generalsekretär, durch die Geschäftsprüfungskommissionen für deren Sekretär und durch die Verwaltungskommission für höhere Beamte (vgl. Art. 2 des Bundesbeschlusses). Der Generalsekretär wird also nicht zur Magistratsperson.

In der Literatur ist umstritten, ob ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung einer parlamentarischen Kommission abschliessende Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden können. Was die Rechtsetzung durch parlamentarische Kommissionen angeht, äussern sich die meisten Autoren negativ (Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Nr. 1424; Urs W. Kamber, Die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen, Basel 1980, S. 57). Zur Wahl von Beamten der Parlamentsdienste bestehen aber keine negativen Stellungnahmen. Konkret hat sich Prof. Kurt Eichenberger in einem Gutachten zur Revisionsvorlage von 1970 geäussert (Gutachten vom August 1970). Er hielt damals die Delegation von Entscheidbefugnissen, namentlich der Wahl und Beaufsichtigung von Beamten der Parlamentsdienste, von der Bundesversammlung an parlamentarische Kommissionen für zulässig (S. 10 und 11).

Obwohl wir nicht die Wahl, sondern nur die Bestätigung der Wahl durch parlamentarische Organe vorsehen, schaffen wir gestützt auf Artikel 85 Ziffer 4 der

[1] Wir gehen von der heute geltenden Klassifizierung der Besoldungsklassen aus. Falls bis zur Schlussabstimmung über den vorliegenden Bundesbeschluss die Referendumsfrist für die von beiden Räten in der Sommersession beschlossene Änderung des Beamtengesetzes unbenützt abgelaufen ist, kann die Klassifizierung dem geänderten Artikel 36 Absatz 1 des Beamtengesetzes angepasst werden.

Bundesverfassung im GVG Artikel 8novies Absatz 5 eine ausdrückliche Kompetenz. Wir sind der Ansicht, dass diese verfassungsrechtlich zulässig ist. Es erschiene uns unverhältnismässig, wenn die Bundesversammlung, welche ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage in grossem Ausmass Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat delegiert, die Bestätigung von Wahlen der eigenen Parlamentsdienste nicht an parlamentarische Kommissionen delegieren könnte. Im übrigen hat das auf das Finanzkontrollgesetz gestützte Bestätigungsrecht der Finanzdelegation bei der Wahl des Sekretärs der Finanzkommissionen nie Widerspruch herausgefordert.

In Absatz 6 schaffen wir die Rechtsgrundlage für den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, wo alle Einzelheiten über die Aufgaben und die Organisation der Parlamentsdienste sowie über die Kompetenzen der Verwaltungskommission geregelt sind. Gemäss GVG Artikel 8bis muss dieser Bundesbeschluss dem Referendum nicht unterstellt werden.

62 Revision des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste

Wir beantragen, den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste gesamthaft zu revidieren. Das Reorganisationskonzept macht nötig, dass die bisherigen Bestimmungen über die Organisation der Parlamentsdienste, über die Wahl der Beamten, über das Generalsekretariat und über den Dokumentations-, Kommissions- und Protokollierungsdienst grundlegend geändert werden. Ferner müssen die Kompetenzen der Verwaltungskommission und der Geschäftsleitung geregelt werden. Die Grundsätze über die Erstellung von Dokumentationen werden inhaltlich unverändert übernommen, aber bedeutend konziser formuliert.

Im folgenden erläutern wir die einzelnen Artikel.

Art. 1

In den Absätzen 1 und 2 sind die einzelnen Dienste aufgezählt und die Geschäftsleitung erwähnt, deren Aufgaben später in separaten Artikeln konkretisiert werden. Das Sekretariat der Finanzkommissionen bleibt wie bisher den Parlamentsdiensten im Rahmen seiner Sonderstellung nach Artikel 18 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

Die Absätze 3 und 4 wiederholen die Grundsätze über die Führung und Aufsicht der Verwaltungskommission, über die fachliche und administrative Unterstellung und über die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste, welche auch im GVG (Art. 8novies Abs. 3 und 4) enthalten sind. Die Wiederholung rechtfertigt sich, damit die für die Parlamentsdienste anwendbaren Regeln gesamthaft im Bundesbeschluss zu finden sind.

Art. 2

Die Beamten der Parlamentsdienste werden wie heute vom Bundesrat gewählt, sofern sie in der Besoldungsklasse 2 und höher eingereiht sind. Alle anderen Beamten wählt der Generalsekretär.

Der Bundesrat hört vor der Wahl des Generalsekretärs die Koordinationskonferenz (Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und Büro des Ständera-

tes), vor der Wahl des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen diese Kommissionen, und vor der Wahl der übrigen Beamten die Verwaltungskommission an. Dies entspricht mit Ausnahme der Anhörung der Verwaltungskommission dem geltenden Recht. Neu müssen die angehörten Organe gemäss Absatz 3 die Wahl noch bestätigen, damit sie rechtskräftig wird. Damit ist Gewähr geboten, dass keine Person gewählt wird, die nicht das Vertrauen der Ratsorgane besitzt. Dies ist namentlich beim Generalsekretär und beim Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wichtig, da diese häufig im Auftrag parlamentarischer Organe mit dem Bundesrat und den Diensten der Bundesversammlung in Kontakt treten.

Damit die Verwaltungskommission bei allen Wahlen von Beamten, die in der Besoldungsklasse 5 und höher eingereiht sind, mitsprechen kann, wird sie gemäss den Absätzen 2 und 4 von der Koordinationskonferenz, den Geschäftsprüfungskommissionen und vom Generalsekretär konsultiert. Ebenfalls angehört werden die Kommissionspräsidenten ständiger Kommissionen bei der Wahl der betreffenden Kommissionssekretäre (Abs. 5).

Die Bestimmungen des Artikels 2 gelten auch bei Beförderungen und bei Entlassungen oder disziplinarrechtlichen Massnahmen.

Art. 3

Die Aufgaben der Verwaltungskommission sind unter Ziffer 521 ausgeführt.

Art. 4

Gestützt auf Artikel 8quater Absatz 3 GVG wird ein Beauftragter der Verwaltungskommission vorgesehen, dem die nähere Überwachung der Parlamentsdienste übertragen wird. Er ist der Vertreter der Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten und kann bei dringlichen Personalfragen im Einvernehmen mit dem Präsidenten die Befugnisse der Verwaltungskommission ausüben. Seine Amtsdauer beträgt zwei Jahre, um eine gewisse Kontinuität zu ermöglichen. Unmittelbar hintereinander dürfen nicht zwei Mitglieder des gleichen Rates zum Beauftragten bestimmt werden.

Art. 5

Entspricht wörtlich Artikel 4 des geltenden Bundesbeschlusses.

Art. 6

Absatz 1 entspricht wörtlich Artikel 5 des geltenden Bundesbeschlusses.

Die Absätze 2–6 ersetzen den bisherigen Artikel 6. Sie enthalten die wesentlichen Grundsätze über die Verteilung und die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle und der Unterlagen der Kommissionen. Sie entsprechen wörtlich den Formulierungen von Artikel 20 Absätze 1, 2 und 4 sowie Artikel 21 Absatz 3 des Geschäftsreglementes des Ständerates und sinngemäss den Bestimmungen der Artikel 23–25 des Geschäftsreglementes des Nationalrates. Wie in den Ratsreglementen wird die Akteneinsicht bei rechtsetzenden Geschäften nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung gewährt, wobei der Benützer auf die Nennung von Namen und wörtliche Zitate verzichten

muss. Bei andern Geschäften oder vor Ablauf der Referendumsfrist kann der Kommissionspräsident die Einsicht erlauben. Analog zu den rechtsetzenden Geschäften sollen namentlich die Kommissionsberatungen über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen und über Berichte des Bundesrates (z. B. Legislaturplanung, Bericht über die Europapolitik) behandelt werden. Bei Verhandlungen der Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Militärkommissionen und teilweise der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten ist wegen des Persönlichkeitsschutzes und öffentlicher Interessen eher Zurückhaltung geboten.

Art. 7

Entspricht wörtlich dem geltenden Artikel 7.

Art. 8

Die Aufgaben der Geschäftsleitung sind oben unter Ziffer 523 ausgeführt.

Art. 9

Das Zentrale Sekretariat übernimmt die Aufgaben des heutigen Generalsekretariates.

Art. 10

Entspricht den Artikeln 9 und 10 des geltenden Bundesbeschlusses. Mit dieser Reorganisation ist keine Änderung im Arbeitsbereich der GPK verbunden.

Art. 11

Die organisatorische Aufgabe der Fachdienste für Kommissionen sind oben unter Ziffer 54 dargestellt. Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 8 Absatz 4 des Bundesbeschlusses.

Art. 12

Die Dokumentationszentrale ist oben unter Ziffer 55 dargestellt.

Art. 13

In Artikel 13 sind die Grundsätze für die Erstellung von Dokumentationen festgehalten, die sich heute in den Artikeln 11–14 finden. Es soll nach wie vor gewährleistet sein, dass Ratsmitglieder bei den Mitarbeitern der Dokumentationszentrale und der Fachdienste für Kommissionen Auskünfte einholen und Dokumentationen anfordern können, ohne dass die Dienste der Bundesverwaltung oder andere Mitglieder der Räte davon Kenntnis erhalten. Alle Mitarbeiter der Parlamentsdienste sind zur Vertraulichkeit verpflichtet, es sei denn, der Auftraggeber verzichte ausdrücklich darauf. Umgekehrt kann von den Mitarbeitern der Parlamentsdienste nicht verlangt werden, Aufträge entgegenzunehmen, die nicht der Erfüllung einer parlamentarischen Aufgabe dienen.

Art. 14

Die Zentralen Dienste stehen unter der Leitung eines der beiden stellvertretenden Generalsekretäre (Chef Dienste). Zu den Zentralen Diensten gehört namentlich auch der Informatik-Dienst (oben Ziff. 53).

Artikel 15 und 16

Der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste enthält rechtsetzende Normen, sodass er allgemeinverbindlich ist. Gestützt auf die Artikel 8^{bis} und 8^{novies} Absatz 6 GVG untersteht er jedoch nicht dem Referendum.

Er kann nur zusammen mit den vorgeschlagenen Änderungen des GVG (Beschluss A) in Kraft treten. Gleichzeitig wird der bisherige Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste aufgehoben.

63 Weitere Erlasse, die später zu revidieren sind

631 Geschäftsreglemente des National- und des Ständerates

In den beiden Geschäftsreglementen finden sich einige Bestimmungen über die Aufsicht der Ratspräsidenten über den Generalsekretär und die Ratssekretäre, über die Wahl des Sekretärs des Ständerates und über die Besorgung der Kanzleigeschäfte im Rat, die von den hier vorgeschlagenen Normen abweichen. Ausserdem müssen die Bezeichnungen der Dienste angepasst werden.

Wir halten es für sinnvoll, das Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen des GVG und des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste abzuwarten, bevor die Ratsreglemente revidiert werden. Ausserdem bedarf namentlich das Geschäftsreglement des Nationalrates noch anderer Änderungen, die möglicherweise gleichzeitig beantragt werden können. Bis dahin gehen das Geschäftsverkehrsgesetz und der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste den Ratsreglementen ohne weiteres vor.

632 Kommissionsreglemente

In einigen Kommissionsreglementen wird auf Bestimmungen verwiesen, die in dieser Vorlage geändert werden. Die Anpassungen sind von untergeordneter Bedeutung und können ohne weiteres später vorgenommen werden.

633 Reglement des Bundesrates über die Eidg. Parlaments- und Zentralbibliothek (EPZB)

Im Reglement über die EPZB vom 23. Juni 1969 (SR *432.22*) sind das Verhältnis des heutigen Dokumentationsdienstes der Bundesversammlung zur EPZB und verschiedene Rechte der Dokumentationskommission und der Ratsmitglieder geregelt. Das Reorganisationskonzept sieht vor, zu einem späteren Zeitpunkt Teile der EPZB in das Parlamentsgebäude zu verlegen und in die Parlamentsdienste zu integrieren (oben Ziff. 55). Dies wird eine Revision des Reglementes zur Folge haben. Vorläufig übernimmt die Dokumentationszentrale die Rechte und Pflichten des Dokumentationsdienstes und die Verwaltungskommission diejenigen der Dokumentationskommission.

7 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes stützt sich auf Artikel 85 Ziffern 1, 4, 10 und 11 der Bundesverfassung. Der neue Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste findet seine rechtliche Grundlage einerseits im geltenden Artikel 8^{bis} und im neu zu schaffenden Artikel 8^{novies} Absatz 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Beide Artikel sehen vor, dass die Bundesversammlung Bestimmungen zur Ausführung des Geschäftsverkehrsgesetzes, insbesondere über die Parlamentsdienste, durch Bundesbeschlüsse aufstellen kann, die dem Referendum nicht unterstehen.

8 Personelle und finanzielle Auswirkungen

81 Personelle Auswirkungen

Heute verfügen die Parlamentsdienste total über 48 Stellen (wovon eine nur für eine Übergangszeit).

Um die Dienstleistungen für die Parlamentarier relevant zu verbessern, sollte der Stellenplan erweitert werden.

Mit der vorliegenden Reorganisation der Parlamentsdienste beantragen wir, die folgenden Stellen zu bewilligen:
- Informatikdienst (vgl. Ziff. 53): zwei Stellen,
- Dokumentationszentrale (vgl. Ziff. 55): zwei Stellen.

Die Büros werden die zusätzlich erforderlichen Stellen (Übersetzungen/Protokoll: zwei Stellen, GPK-Sekretariat: 1,3 Stellen, Weibeldienst: eine Stelle) prüfen und gegebenenfalls über den Nachtrag zum Budget anbegehren. Aufgrund von Pensionierung werden eine Reihe von Stellen Anfang 1989 frei, die im Rahmen der Reorganisation verschoben werden (z. B. für die Stelle des neuen Chefs Dienste).

82 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Realisierung der Reorganisation der Parlamentsdienste ist mit folgenden Kosten zu rechnen:

Personal:

- Lohnkosten: rund 280 000 Franken pro Jahr,
- Sozialkosten: rund 40 000 Franken pro Jahr.

Informatik:

1. Investitionen:
   - Hardware (HW), Software (SW), Installation je nach Ausbau: 640 000–700 000 Franken,
   - Ausbildung, Systemeinführung, Anwendungsprogrammierung: 80 000–100 000 Franken.

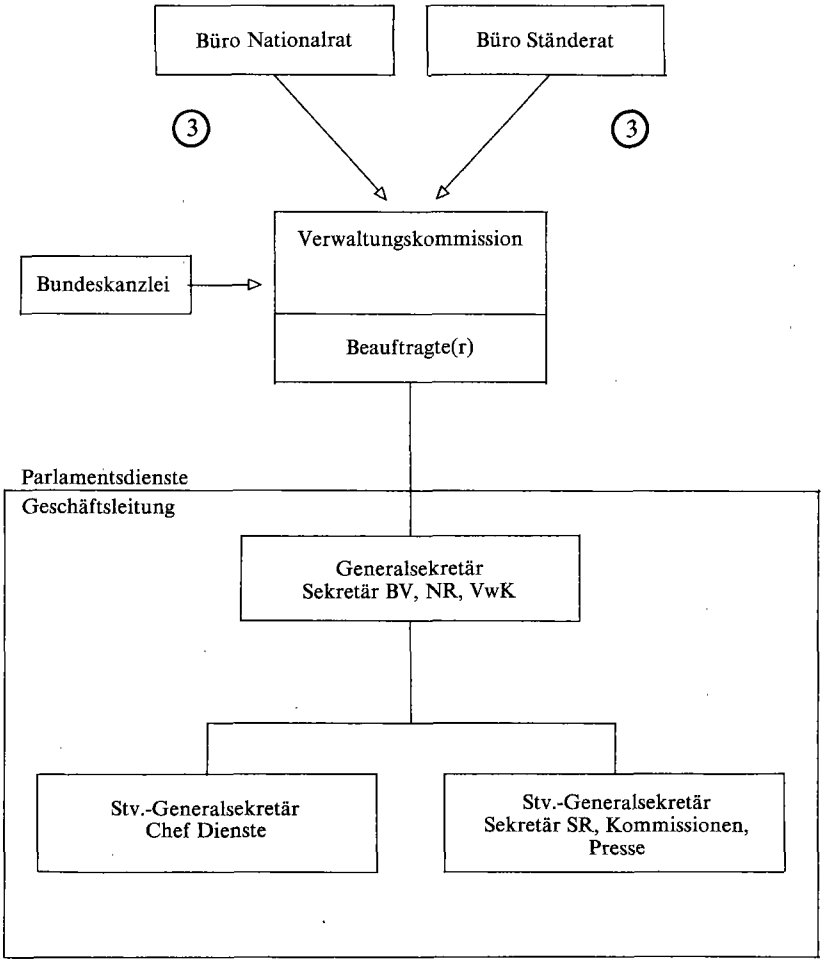
2. Jährlich wiederkehrende Kosten:
   - Wartung (HW, SW): 58 000 Franken pro Jahr.

Umbau:

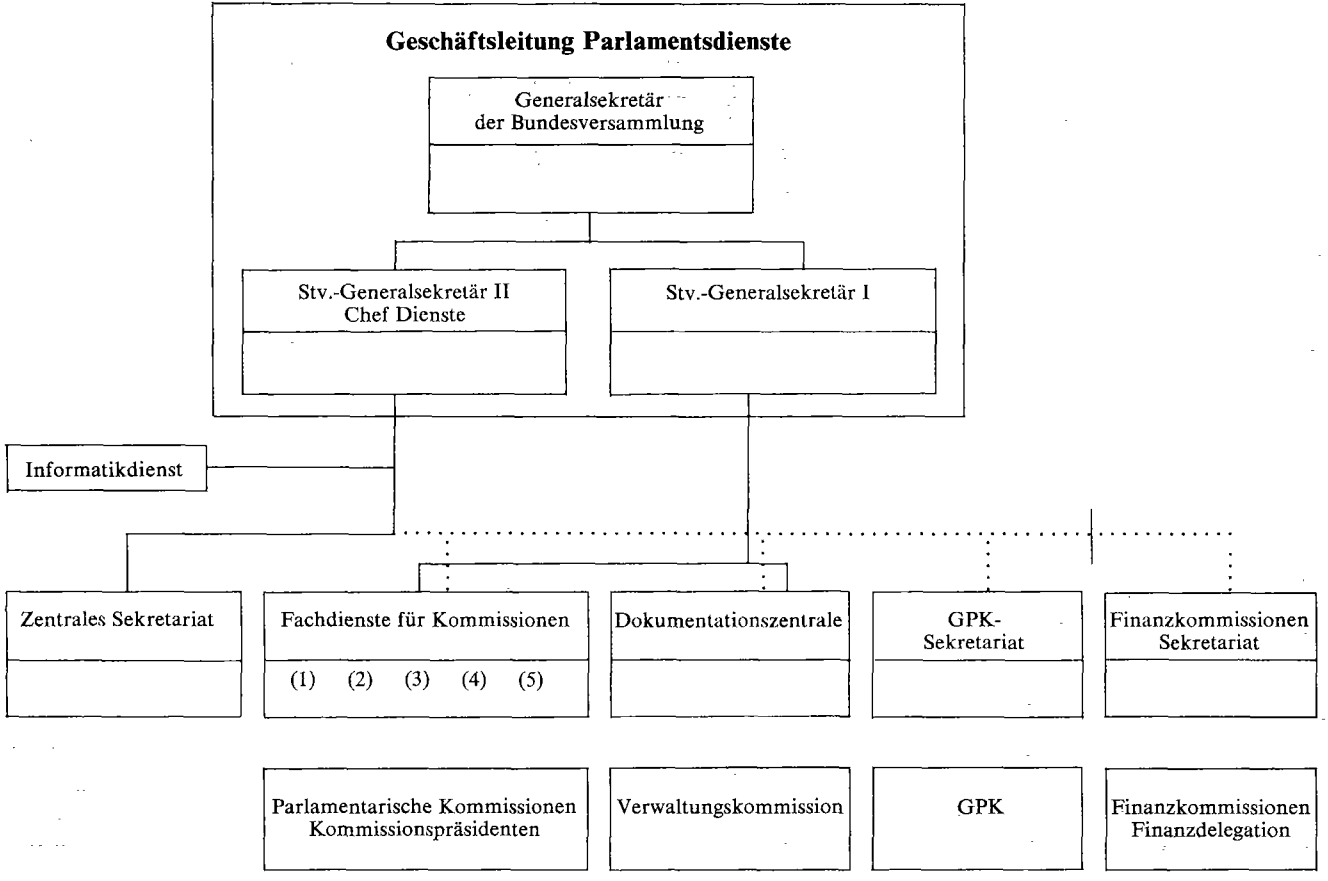
- Die Kosten für den Umbau des Untergeschosses im Parlamentsgebäude können erst nach der Detailplanung berechnet werden.

2655

Führungsstruktur



Organisationsstruktur Parlamentsdienste



Titre et préambule, art. 1 et 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 104 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.233

Parlamentarische Initiative Reorganisation der Parlamentsdienste
Initiative parlementaire Réorganisation des services du Parlement

Bericht, Gesetz- und Beschlussentwurf der Büros des Nationalrates und des Ständerates vom 15. Juli 1988 (BBl III, 69)
Rapport et projets de loi et d'arrêté des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats du 15 juillet 1988 (FF III, 65)

Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1988
Die Büros des Nationalrates und des Ständerates haben am 15. Juli 1988 eine parlamentarische Initiative zur Reorganisation der Parlamentsdienste gutgeheissen und die geplanten Neuerungen dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht.
Der Bundesrat dankt für die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können. Er möchte sich aber auch bei diesen Aenderungen der Parlamentsverwaltung grosse Zurückhaltung auferlegen bezüglich aller Neuerungen, welche die internen Arbeitsabläufe des Parlaments betreffen.
Der Bundesrat hat ein Interesse an einer effizienten Parlamentsverwaltung, da damit der Geschäftsverkehr zwischen dem Parlament einerseits und Regierung und Verwaltung andererseits erleichtert wird. Er stimmt deshalb den von Ihnen in Aussicht genommenen Aenderungen grundsätzlich zu, wobei er allerdings von der Erwartung ausgeht, dass die Scharnierrolle des Bundeskanzlers zwischen Parlament und Regierung nicht beeinträchtigt wird, was voraussetzt, dass der Bundeskanzler über alle wichtigen Geschäftsabläufe informiert und zu den Sitzungen der zuständigen Organe eingeladen wird.
Von besonderer Bedeutung ist auch die Stellung des Informatikdienstes. Wenn hier Parlamentsdienste und Bundeskanzlei nicht engstens zusammenarbeiten, kann die Koordination nicht garantiert werden, was folgenschwere Konsequenzen haben könnte.
Im übrigen haben wir unsere Bemerkungen zu den mehr technischen und administrativen Abläufen den Büros der beiden Räte direkt zugestellt.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 septembre 1988
Le 15 juillet 1988, les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats ont approuvé une initiative parlementaire demandant la réorganisation des services du Parlement et ont porté à la connaissance du Conseil fédéral les innovations envisagées.
Le Conseil fédéral remercie les Bureaux de l'occasion qui lui est donnée d'exprimer son avis à ce sujet. Mais pour ce qui est de ces modifications dans l'administration du Parlement, il tient à faire preuve d'une grande réserve en ce qui concerne toutes les innovations touchant le déroulement interne du travail du Parlement.
Le Conseil fédéral estime très important que l'administration du Parlement soit efficace car les rapports entre le Parlement d'une part et le gouvernement et l'administration d'autre part s'en trouvent facilitées. C'est pourquoi il approuve, dans leur principe, les modifications que vous envisagez d'apporter; il espère toutefois, en l'occurrence, que le rôle de charnière que joue le chancelier de la Confédération entre le Parlement et le gouvernement ne sera pas touché, ce qui implique que le chancelier soit informé du déroulement de toutes les affaires importantes et invité à assister aux séances des organes compétents.
Dans la même optique, la position du service d'informatique revêt également une grande importance. Si les services du Parlement et la Chancellerie fédérale ne collaborent pas étroitement dans ce domaine, la coordination ne peut être garantie, ce qui pourrait avoir de graves conséquences.
Au demeurant, nous avons fait part directement de nos remarques concernant les aspects techniques et administratifs de ces modifications aux Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats.

Antrag der Büros
Eintreten und Zustimmung zu den Entwürfen

Antrag Béguelin
Rückweisung an die Büros des Nationalrates und des Ständerates
mit dem Auftrag, das Geschäft einer Ad-hoc-Kommission zur Vorberatung zuzuweisen.

Proposition des Bureaux
Entrer en matière et adhérer aux projets

Proposition Béguelin
Renvoi aux Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats
avec mandat de confier ce projet à une commission ad hoc.

M. **Ruffy,** rapporteur: C'est en automne 1987 que les Bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national ont décidé d'entreprendre une réorganisation des Services du Parlement, et ceci dans le but d'améliorer les prestations offertes aux députés et aux commissions. Dans ce sens et en insistant sur la nécessité de proposer des solutions réalistes, les deux Bureaux ont mandaté le 17 novembre 1987 l'entreprise Karasek et Partner afin d'obtenir des prestations mieux adaptées qualitativement et quantitativement aux besoins des députés.
La démarche consistant à faire appel à une entreprise extérieure pour se livrer à l'examen d'un fonctionnement administratif n'est pas sans risques, notamment celui de voir les défauts relevés soulever des contestations de la part des personnes responsables et les modifications proposées être contestées, voire refusées, par les services qui doivent les introduire. Pour éviter les désagréments des courts-circuits et des blocages en fin de procédure, nous avons insisté auprès de l'entreprise Karasek et Partner pour que le principe de participation soit respecté. Il semble qu'à cet égard le déroulement de l'opération fut plus difficile qu'on aurait pu l'imaginer au départ et les reproches adressés au mandataire par certains fonctionnaires laisseraient maintenant entendre qu'on aurait voulu escamoter ce processus démocratique. Nous aurons l'occasion de revenir sur les tensions qui ont surgi à nouveau entre les représentants du service de documentation et le secrétariat général, mais après vérification, nous restons d'avis que le principe de participation a été respecté.
Dès maintenant il convient de préciser que la démarche des Bureaux n'était aucunement dictée par un sentiment de méfiance à l'endroit des fonctionnaires accomplissant certainement leur tâche au plus près de leur conscience. Ce n'est pas la suspicion qui a inspiré ce projet de réforme mais bien la volonté d'examiner si les structures des Services du Parlement correspondaient toujours aux exigences de plus en plus grandes de l'activité parlementaire et aux besoins

croissants des députés. Quelques pannes de minime importance pouvaient laisser penser que le système en place était sollicité à l'excès et devait être quelque peu modifié.
Quel que soit son résultat à l'issue de nos débats, l'exercice aura eu pour premier avantage d'attirer notre attention sur nos services que nous connaissions mal. N'y avait-il pas quelque chose d'un peu paradoxal dans le fait que nous nous prononcions régulièrement et parfois de manière critique sur le fonctionnement d'organismes plus ou moins familiers et que parallèlement nous fassions preuve de tant d'ignorance et de si peu d'intérêt pour les choses qui nous touchent de près et qui nous concernent directement?
A la fin du mois de mars de cette année, le groupe de travail constitué des membres du Bureau du Conseil des Etats et de celui du Conseil national prenait connaissance du rapport Karasek intitulé «Grobkonzept», se prononçait sur un certain nombre de points de manière à cadrer les travaux ultérieurs du bureau mandaté en optant pour certaines variantes plutôt que pour d'autres, et en mettant l'accent sur un certain nombre de points jugés prioritaires. A ce moment-là, la décision fut prise de recommander la création d'un poste de secrétaire-adjoint.
C'est au cours de la session d'été que le groupe de travail en étroite collaboration avec les deux Bureaux a discuté du rapport final et de ses conclusions, a fait les choix permettant l'élaboration des projets de loi et du rapport explicatif durant la première partie de l'été. Seul un tel rythme permettait d'en débattre maintenant. Parallèlement, membres du groupe de travail et membres des Bureaux étaient invités à informer aussi largement que possible les groupes des partis et à voir si leur préférence quant à la procédure pour le traitement de cet objet allait à la désignation d'une commission ad hoc plutôt qu'à celle du Bureau. Les résultats furent favorables à la poursuite des travaux par les membres du Bureau et c'est l'explication de ma présence à ce pupitre comme rapporteur.
Pour respecter ces délais, le rythme de travail fut soutenu et il faut y trouver les explications de quelques imprécisions, de petites erreurs qui se sont glissées dans le rapport et pour lesquelles nous demandons votre indulgence. En dépit de ces quelques imperfections, nous continuons de croire que l'exercice reste positif et sa réussite résidait probablement dans son tempo accéléré. On a trop vu de projets de réforme de cette nature traîner, s'enliser dans les sables et finalement n'avoir plus d'autres fonction que de justifier la présence de ceux qui travaillent indéfiniment mais sans fournir de résultats.
De l'histoire des Services du Parlement, on retiendra que les tâches de secrétariat de l'Assemblée ont été abandonnées par la Chancellerie en raison des surcharges dues à l'organisation des sessions qui – et je cite là le Conseil fédéral – «dès 1960, suffisent à occuper un secrétariat permanent». Cette création n'équivalait cependant pas à conférer une autonomie complète au nouvel organisme étant donné que l'article 105 de la constitution restait inchangé et continuait de charger la Chancellerie du secrétariat de l'Assemblée fédérale.
L'examen périodique de ces liens juridiquement de subordination conduisit le Conseil national à proposer la modification de l'article 105 de la constitution, proposition qui échoua en 1971 en raison de l'opposition du Conseil des Etats. Ce dernier jugeait en effet la procédure de vote populaire comme disproportionnée par rapport à l'importance de la question. Quant au Conseil fédéral, le rapport dit qu'il estimait qu'une révision de la constitution n'était pas nécessaire pour rendre les Services du Parlement indépendants.
La répartition des compétences reste et restera toujours d'un maniement un peu délicat et les subtilités d'interprétation découlant de l'article 8octies, deuxième alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils affirmant l'indépendance des Services du Parlement vis-à-vis du Conseil fédéral et de la Chancellerie, et de l'article 58, premier alinéa, lettre d, de la loi sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale de 1978 déclarant que les Services du Parlement sont rattachés à la Chancellerie fédérale au plan administratif, ne peuvent que faire le bonheur des juristes. Il ressort cependant d'un arrêt du Tribunal fédéral que l'Assemblée est compétente pour régler l'organisation des Services du Parlement et c'est là l'essentiel.
Il serait malheureux que cette réorganisation laisse croire à des sentiments de méfiance de notre part à l'endroit de tout ce qui touche la Chancellerie et nous n'avons pas la moindre envie de mener une petite guerre contre un organisme dont la collaboration avec nos propres services est indispensable. Nous n'évoquerions pas ces péripéties antérieures si à travers une sorte de *perpetum mobile* les mêmes sensibilités allant du désir d'indépendance bien marqué au maintien d'une liaison étroite entre Chancellerie et Services du Parlement n'apparaissaient pas aujourd'hui.
Passons maintenant aux résultats de l'analyse et aux solutions proposées dans leur principe. Les résultats du dépouillement des questionnaires de 65 députés, des interviews complémentaires de 46 parlementaires et de 21 fonctionnaires ont permis de dégager les points faibles suivants.
Les prestations offertes aux parlementaires ne répondent plus d'une manière générale à ce que devraient et pourraient fournir les Services du Parlement. La valorisation de ces services se fait de manière partielle si bien que les députés connaissent mal la nature des services offerts et ne savent pas jusqu'où peut se faire le soutien actif qu'ils peuvent en attendre – cette remarque est particulièrement valable pour le Service de documentation.
Dans un tout autre domaine, on ne peut rester insensible aux encombrements causés par l'abondance de documents distribués et les piles de dossiers qui nous sont adressés personnellement; devant cette marée d'informations, la place à disposition à l'intérieur de notre pupitre et le petit tiroir dans la salle de lecture ont le charme du désuet mais aussi l'inconvénient de l'inadapté. Au moment où notre activité de parlementaire est devenue, qu'on le veuille ou non, du semi-professionnalisme, il n'est pas surprenant qu'une infrastructure datant d'il y a quelques décennies révèle aujourd'hui ses limites et conduise à la nécessité d'aménagements nouveaux. Dans ceux-ci figurent des installations permettant d'accéder à l'information, de la distribuer et de la traiter à un rythme et dans des conditions autorisées aujourd'hui par la technique moderne.
Sans que les compétences ni l'assiduité des fonctionnaires des Services du Parlement ne soient mises en cause – nous insistons sur cet élément-là – il est apparu que le fonctionnement de ces services pouvait être amélioré, premièrement par certaines modifications dans leur organisation interne, deuxièmement dans une meilleure distribution de leurs responsabilités respectives, troisièmement dans des rapports de subordination mieux définis, ainsi que, quatrièmement, par l'introduction d'un service informatique réservé au Parlement.
A part les installations techniques qui devront répondre aux exigences exprimées par les députés et qui vont faire l'objet d'un projet particulier ultérieur, étant donné l'ampleur des transformations, les améliorations proposées aujourd'hui doivent tendre à accroître les services de documentation, à améliorer la qualité des publications dans le sens de la concision et de la rapidité, à repenser le système de classification des documents dans le sens d'une simplification.
Enfin, d'une manière générale, les services du Parlement devront se présenter sous une structure d'organisation et de direction transparente aux députés, de manière à les rendre les plus accessibles possible.
Les modifications concrètes majeures apportées à l'organisation des services du Parlement sont les suivantes:
1. La création d'une Commission administrative
Cet organisme nouveau a été envisagé pour assurer une étroite liaison entre les services du Parlement et le bureau et, à travers lui, le Parlement lui-même.
Actuellement, tant le président du Conseil national que celui du Conseil des Etats sont dans l'impossibilité d'offrir un soutien de répondre à des sollicitations du secrétaire général, voire d'exercer un contrôle en dehors de la marche

courante des affaires et des impératifs immédiats de la fonction exercée.
Aujourd'hui, pratiquement aucun parlementaire ne peut prétendre connaître les structures des Services du Parlement et, par conséquent, aucun parlementaire n'est en mesure de se faire un jugement sur leur fonctionnement. Même des membres de la Commission de documentation avouent leur difficulté de se faire une idée claire des modalités de fonctionnement de ce service.
Etant donné que la Commission de gestion a eu l'occasion de préciser que son contrôle ne s'étendait pas aux Services du Parlement, on peut dire que ces derniers ont fonctionné en toute indépendance, sur la base de relations de confiance et sans être l'objet d'évaluation sur leur degré de performance.
En dépit d'un bilan globalement positif jusqu'à nos jours, nous pensons qu'il y a lieu désormais de resserrer les liens entre nos conseils et nos services, et sans cacher l'importance de la tâche et de la responsabilité des délégués membres de cette Commission administrative, nous sommes d'avis que la création de ce nouvel organisme est désormais indispensable.
Il appartiendra à la Commission administrative de garantir la liaison entre les services du Parlement et la Chancellerie. L'alinéa 4 de l'article 8quater, qui est consacré à cet élément de la réorganisation, a fait l'objet de remarques critiques de la part de MM. Buser et Couchepin, respectivement chancelier et vice-chancelier de la Confédération. Lors d'un entretien avec le groupe de travail, ils ont souhaité que le contenu de l'alinéa ne soit pas trop exclusif vis-à-vis de la Chancellerie.
2. Création d'une direction des services et d'un nouveau poste de secrétaire-adjoint ou secrétaire-adjointe, chef des Services du Parlement
Au vu des résultats de l'analyse des multiples charges du secrétaire général et de l'examen du fonctionnement des relais, le groupe de travail s'est rallié sans difficulté aux propositions de l'entreprise mandatée, soit à la création d'une direction des services, constituée du secrétaire général et de deux autres secrétaires-adjoints. Cette nouvelle structure implique la création d'un poste de secrétaire-adjoint ou adjointe qui aura la responsabilité administrative directe de la direction des services.
Ce modèle de troïka n'entame cependant pas les charges et les responsabilités du secrétaire général qui reste celles de chef suprême des services du Parlement.
Les avantages principaux de cette nouvelle organisation résident dans la suppléance désormais garantie, tant vis-à-vis du Conseil national que du Conseil des Etats. La direction des services, étoffée d'un nouveau poste, pourra, devra assurer des contacts face à l'extérieur, de manière constante, aussi bien pendant qu'entre les sessions. Mais à y regarder de près, c'est peut-être sur le plan interne que cette suppléance est devenue indispensable. Nous le remarquons à divers signes. La fréquence de nos contacts avec l'extérieur, et même l'étranger, augmente au fur et à mesure que les problèmes de rapprochement, voire d'intégration avec l'Europe, prennent de l'acuité.
Les présidences de nos conseils n'échappent pas à cette évolution et l'intendance doit si possible précéder. C'est dire que, sous la pression des faits, le secrétaire général est appelé à s'occuper d'affaires concernant l'extérieur, que ce soit des déplacements à l'étranger ou de la réception de nos hôtes étrangers. Personne n'a le don d'ubiquité et, lors des absences du secrétaire général, il faut que la responsabilité de la direction des services soit assurée par une personne en place. Il y va du suivi de l'information interne, du maintien de la communication et de la garantie de la coordination.
3. Service informatique
Pour ceux d'entre nous qui sont allergiques au petit écran, la discrétion de l'informatique dans les services du Parlement n'a rien d'inquiétant. En revanche, pour ceux qui, sur le plan professionnel, ont l'occasion de recourir à cette dernière et qui pensent que l'accès rapide sinon immédiat aux informations en tout temps peut simplifier l'activité politique tout en l'enrichissant, notre situation est devenue frustrante.
Nous devons nous souvenir des recommandations que nous avons faites lors de la votation des crédits pour l'encouragement à l'informatique. Reconnaissant le caractère indispensable de cette révolution dans tous les secteurs d'activité, nous n'avons pas pour autant tiré la leçon et examiné si nous avions profité des applications dans notre propre sphère. Le moment est venu de combler ce retard; nous ne devons plus être privés des moyens maintenant largement répandus.
Incontestablement, un service informatique, constitué de deux personnes collaborant étroitement avec le centre de documentation, en contact avec le service homologue de la Chancellerie, mais travaillant en fonction de nos besoins spécifiques, est d'une urgente nécessité.
Les futurs responsables veilleront à assurer la compatibilité entre les différents systèmes adoptés et à utiliser dans la mesure du possible des installations et des logiciels existants.
4. Nouvelle organisation du service des commissions
Cette nouvelle organisation constitue l'élément le plus délicat de la réorganisation, en raison d'une redistribution des tâches, qui cherche un accroissement d'efficacité mais qui, simultanément, fait disparaître le service de documentation. De plus, en affectant une partie du personnel de l'actuel service de documentation au service des commissions et une autre partie au centre de documentation, on dissocie, formellement tout au moins, deux types de prestations qui étaient précédemment fournies par un même organisme.
Il est apparu aux yeux des experts que la documentation recueillie pour les commissions par le service des commissions devait l'être dorénavant par les collaborateurs scientifiques du service de documentation, qui pourraient également assurer des tâches de secrétariat de commissions. Ils resteraient à disposition des parlementaires pour des mandats scientifiques.
Quant à la documentation courante demandée habituellement par les députés, elle serait désormais fournie par le centre de documentation. Il existerait entre ce dernier et les services spécialisés des commissions une étroite collaboration dans les travaux de recherche.
Il est naturellement difficile *a priori* de porter un jugement définitif sur les avantages et les inconvénients de cette réorganisation. C'est à l'usage que l'on pourra voir si cet élément de la réorganisation apportera toutes les améliorations qu'on en attend. Aux yeux de la majorité du Bureau, la collaboration étroite entre actuels secrétaires de commissions et chercheurs scientifiques serait d'un tel apport que l'amélioration ne fait aucun doute et qu'elle suffit à justifier cette fusion partielle.
Des complications dans la circulation des demandes de documentation, une affectation trop grande du temps de travail des collaborateurs scientifiques à des tâches de secrétariat de commission, une confidentialité moins bien assurée aux demandes et à la livraison des renseignements, n'ont pas ébranlé les membres du Bureau dans leur conviction.
5. Centre de documentation
Le centre de documentation doit devenir le coeur des services du Parlement. Archivage, gestion, établissement de répertoires des actes de l'Assemblée fédérale et de ses organes, conservation des documents des services des commissions, répertoires thématiques et chronologiques des affaires parlementaires et création de banques de données, tel se présente le très riche cahier des charges de ce centre. Pour le maîtriser, le centre accueillera une partie des collaborateurs de l'actuel service de documentation et, dans un premier temps, deux nouveaux postes seront créés. Il est prévu que la bibliothèque du Parlement lui soit subordonnée. Le service du *Bulletin officiel* sera également rattaché au centre de documentation. Pour ne pas retarder les modifications, urgentes pour certaines, on a renoncé à présenter des propositions concernant les locaux, qui devraient intervenir ultérieurement. Actuellement, un inventaire des espa-

ces qui pourraient être mis à disposition est en cours. Un nouveau mandat concernant cet objet doit être envisagé.
Quelques mots encore sur les postes supplémentaires demandés. Les améliorations vont requérir la création immédiate de quatre postes: deux pour le service informatique, deux pour le centre de documentation. Le Bureau désire se réserver la possibilité d'engager jusqu'à 4,3 unités supplémentaires, notamment pour répondre aux exigences des travaux de traduction et de procès-verbaux.
Les conséquences financières que cette réorganisation implique sont au total de 320 000 francs pour les charges salariales et de 800 000 francs pour les frais d'installation du matériel informatique. Les coûts annuels fixes dus à l'entretien du matériel et des logiciels s'élèveront à 50 000 francs.
Tels se présentent les grands traits de cette réorganisation de nos services, qui s'impose désormais à nos yeux et qui, par conséquent, m'amène à vous inviter au nom du Bureau à entrer en matière sur les deux arrêtés A et B qui portent respectivement sur la modification de la loi sur les rapports entre les conseils et sur les tâches et l'organisation des Services du Parlement.

Iten, Berichterstatter: Die Reorganisation des Parlamentsbetriebes und die Arbeitsweise jedes einzelnen Mitgliedes dieses Rates – das zeigt vor allem die erhebliche Belastungszunahme in den letzten Jahren – sind für uns alle Daueraufgabe. Ein Parlament, das seine Aufgabe ernst nimmt, muss in gewissen Zeitabschnitten seine eigene Arbeit, seine eigene Organisation, aber auch seine Effizienz – und dies ohne politische Wertung – überprüfen. Während sich die Kommission Borel, benannt nach ihrem Präsidenten, mit grundsätzlichen Fragen des Parlamentes und seines Betriebes befasst – und wie Sie wissen, in den letzten Jahren laufend neue Vorstösse zugewiesen bekommen hat –, hat das Büro des Nationalrates gemeinsam mit dem Büro des Ständerates einen Teilaspekt der Reorganisation des Parlamentes an die Hand genommen. Jenen Teil nämlich, der sich nur mit der eigentlichen Infrastruktur der Räte, also vor allem den Parlamentsdiensten befasst, jenen *notabene*, der aus der Natur der Sache und auch aufgrund des Reglementes in den Kompetenzbereich der beiden Ratspräsidenten oder allenfalls der beiden Büros fällt. Deshalb hat das, was Ihnen die beiden Ratsbüros je in Form einer gleichlautenden parlamentarischen Initiative unterbreiten, nicht die Reform des Parlamentsbetriebes an sich zum Ziel, sondern lediglich die Reorganisation unseres eigenen, internen, rückwärtigen Dienstes, unserer eigenen Infrastruktur. Es war im Verlauf der Beratung dieser Vorlage interessant festzustellen, dass für viele von uns die sogenannten Parlamentsdienste ein weitgehend unbekanntes Wesen sind, einerseits weil viele Ratsmitglieder die genauen Aufgaben und das Pflichtenheft der Parlamentsdienste nicht kennen, andererseits weil sie nicht genau wissen, welche Dienstleistungen sie von den Parlamentsdiensten tatsächlich in Anspruch zu nehmen berechtigt sind. Das hat zur Folge gehabt, dass ein Teil der vorhandenen Kapazität ungenutzt geblieben ist.
Was sind die Parlamentsdienste? Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Parlamentsdienste ist Artikel 105 der Verfassung, der aus dem Jahre 1848 stammt. Diese Verfassungsbestimmung überträgt der Bundeskanzlei die Besorgung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung und des Bundesrates. Unser Geschäftsverkehrsgesetz spricht von Protokollführern der beiden Räte. Ein eigentliches Sekretariat für das Parlament wurde erst 1947 eingeführt, und 1984 erfolgte die letzte Revision des GVG, in der die Parlamentsdienste in der heutigen Form fixiert wurden.
Die Parlamentsdienste stehen unter der administrativen Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Diese Leitung umfasst nicht nur Fragen des Personals, der Räume, der Einrichtungen, des Rechnungswesens, sondern auch die rationelle Arbeitsorganisation, die Gewährleistung der wechselseitigen Information und die Zusammenarbeit. Demnach sind die Parlamentsdienste zuständig für den administrativen und protokollarischen Bereich der Tätigkeit des Parlamentes, ohne dass bisher ihre Aufgaben konkret umschrieben worden wären. Einmal mehr muss darauf hingewiesen werden, dass der Generalsekretär als Leiter der Parlamentsdienste den oder dem Ratspräsidenten untersteht.
Warum eine Reorganisation? Angesichts der zunehmenden Belastung der einzelnen Ratsmitglieder, angesichts der komplexer werdenden Ratsgeschäfte, angesichts der neuen Arbeitsmethoden der Mitglieder des Rates, aber auch mit dem Ziel, die Aufgaben und Kompetenzen unserer Dienste klar zu umschreiben, haben wir eine Reorganisation ins Auge gefasst. Dass auch die beiden Räte eine Reorganisation wünschen, ergibt sich aus den verschiedenen Vorstössen, die Sie in den letzten Jahren an die Büros überwiesen haben.
Schliesslich kommt hinzu, dass unsere Parlamentsdienste im Rahmen des Effi-Programms selber Vorschläge gemacht haben zur Verbesserung ihrer eigenen Effizienz. Sie wollten von sich aus das Angebot erweitern. Sie haben von sich aus Umstrukturierungen vorgeschlagen. Sie haben aber auch, vor allem für den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der GPK und den Bereich Informatik, neues Personal verlangt. Deshalb haben die Büros beider Räte damals beschlossen, alle diese Begehren einstweilen zurückzustellen, mit dem Ziel, zunächst eine generelle Ueberprüfung der Parlamentsdienste an die Hand zu nehmen. Durch diese generelle Ueberprüfung wollte man einen Gesamtüberblick gewinnen. Die beiden Büros haben deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die diese generelle Ueberprüfung an die Hand nehmen soll.
Diese Arbeitsgruppe hat eine aussenstehende Unternehmensberatungsfirma beauftragt, Organisationspläne zu studieren und der Arbeitsgruppe ein Konzept vorzulegen.
Was Ihnen die Büros mit dieser Vorlage unterbreiten, sind Vorschläge der Büros und der Arbeitsgruppe, die mit dem Konzept der Unternehmensberatungsfirma Karasek nicht identisch sind.
In einer ersten Arbeitsphase wurde der Ist-Zustand aufgenommen. Hierfür standen umfangreiche Unterlagen zur Verfügung. Zudem wurden mit 65 Mitgliedern des Rates, vorwiegend Kommissionspräsidenten oder ehemaligen Kommissionspräsidenten, aber auch mit den Mitarbeitern der Parlamentsdienste ausführliche Interviews durchgeführt.
Von den Mitgliedern der beiden Kammern wollte man wissen, welches ihre bisherigen Erfahrungen mit den Parlamentsdiensten waren. Diese Vorabklärungen haben ergeben, dass in den Parlamentsdiensten – dies sei hier ganz deutlich festgehalten – durchwegs tüchtige, pflichtbewusste und einsatzfreudige Beamte tätig sind und dass die Mängel, die verschiedentlich zu Interventionen im Parlament geführt haben, nicht auf ungenügende Leistungsbereitschaft unserer Beamten zurückzuführen sind, sondern im schlecht organisierten Zusammenspiel der Dienste begründet sind und auch darin, dass die Kapazität nicht ausreichend mobilisiert wird. Die Beamten im Parlamentsdienst ihrerseits beurteilen ihre Arbeit durchwegs als positiv; sie sind gut motiviert und zeigen eine hohe Einsatzbereitschaft. Sie schätzen die relativ grosse Unabhängigkeit, die Arbeit nahe dem politischen Geschehen und den direkten Verkehr mit den Ratsmitgliedern ebenso wie die abwechslungsreiche Arbeit in einem relativ kleinen und damit übersichtlichen Team.
Nachdem die Beraterfirma ein erstes Grobkonzept mit Ideenunterlagen abgeliefert hat, hat die Arbeitsgruppe der beiden Räte, nach verschiedenen Themengruppen aufgeteilt, dieses Grobkonzept näher unter die Lupe genommen. Dies geschah unter folgenden Gesichtspunkten: Aufgabenverteilung und Geschäftsleitung; Fachdienste für Kommissionen und Dokumentation; Parlamentsarchiv und «Amtliches Bulletin»; Informatik; Rechtsgrundlagen; Raumfragen. Aufgrund dieser Detailanalysen, bei denen unsere Mitglieder der Parlamentsdienste, die Beamten selber, auch aktiv mitgearbeitet haben, ergaben sich verschiedene konkrete Schwachstellen.
Erste Schwachstelle: Dienstleistungsangebot an Parlamentarier – sei dies in der aktiven Unterstützung des einzelnen Mitgliedes oder im administrativen Bereich, sei dies aber

auch hinsichtlich der Arbeitsplätze der Parlamentarier. Die Umfrage unter Ihnen ergab, dass die derzeit zur Verfügung stehenden Arbeitsräume weder quantitativ noch vor allem qualitativ, teilweise aber auch wegen ihrer fast gefährlichen Erreichbarkeit völlig ungenügend sind. Eine weitere Schwachstelle war der mangelnde Zugriff auf EDV-gespeicherte Daten. Schliesslich wurden verschiedene Beschwerden geltend gemacht mit Bezug auf Abgabe von Dokumenten bezüglich Format, Rechtzeitigkeit, Art der Klassierung usw.
Zweite Schwachstelle: Organisation und Führung der Parlamentsdienste. Nach der geltenden Rechtsordnung hat der Generalsekretär zwei Vorgesetzte, nämlich die beiden Ratspräsidenten, also zwei Vorgesetzte, die zudem jährlich wechseln. Es ist naheliegend, dass wegen dieser mangelhaften Führungsmöglichkeit bei der Planung, bei der Organisation und vor allem bei der Kontrolle des Personaleinsatzes Probleme entstehen müssen. Der Generalsekretär seinerseits hat 15 direkt Unterstellte. Daraus ergeben sich Konfliktsituationen. Es fällt besonders schwer ins Gewicht, dass die Stellvertretung nicht geregelt ist und dass es bei den Parlamentsdiensten an eigentlichen zentralen Funktionen fehlt. Dass der Generalsekretär ausserdem dienstlich und somit zu Recht sehr oft vom Arbeitsplatz abwesend ist, erschwert zusätzlich die Wahrnehmung der Führungsfunktion als Leiter der Parlamentsdienste. Die Ueberprüfung hat deshalb ergeben, dass der Personaleinsatz nicht optimal gelöst ist, dass Doppelspurigkeiten vorkommen, dass die Auslastung der Mitarbeiter unterschiedlich ist. Auch auf den unteren Stufen ist die Stellvertretung nicht geregelt.
Dritte Schwachstelle: Informatik. Es fehlt in der derzeitigen Informatik die Kompatibilität mit der Bundeskanzlei. Der Datenschutz ist unseres Erachtens noch nicht gewährleistet und die zahlreichen, wenn auch noch einfachen Bedürfnisse der Parlamentsdienste sind heute noch nicht befriedigt. Ausserdem ist der Stand der Informatik nach Auffassung der Arbeitsgruppe und der beiden Büros auch von der technischen Seite her bescheiden.
Wie sieht das neue Konzept aus? Aufgrund der Erkenntnisse, die wir Ihnen in der Botschaft etwas ausführlicher vorgetragen haben, haben die beiden Büros beschlossen, Ihnen jetzt eine Teilreorganisation vorzuschlagen. Von der gesamten Reorganisation, die wir in den nächsten Jahren realisieren möchten, ist die jetzige Botschaft lediglich ein Teil. Es sollen jetzt vor allem die rechtlichen Grundlagen für die Parlamentsdienste bereitgestellt und die Möglichkeit geschaffen werden, die Parlamentsdienste neu zu organisieren. Andere Teile sollen später realisiert werden. Zum Teil sind das Vorschläge, die wiederum in den Kompetenzbereich der beiden Räte gehören, zum Teil aber auch Fragen, die die zu schaffende Verwaltungskommission oder die Geschäftsleitung von sich aus wird lösen können.
Leider haben wir in dieser Botschaft die Befriedigung der Raumbedürfnisse der Mitglieder der beiden Räte noch nicht behandeln können. Wir werden uns jedoch mit Nachdruck dieser Aufgabe annehmen, deren Realisierung jedoch in den nächsten Monaten nicht möglich sein wird. Das, was Ihnen heute vorgelegt wird, ist eine Neukonzeption mit folgenden sechs Zielrichtungen:
1. Die Erweiterung des Dienstleistungsangebotes an die Parlamentarier.
2. Die Schaffung einer Führungsstruktur, damit das Parlament bzw. seine Präsidenten die Parlamentsdienste und das Generalsekretariat tatsächlich führen können.
3. Der Aufbau und Ausbau des Informatikdienstes.
4. Die Umstrukturierung der Fachdienste für Kommissionen.
5. Die Reorganisation des Dokumentationsdienstes und die Verbesserung seiner Dienstleistungen im Rahmen der zu schaffenden Dokumentationszentrale.
6. Die Schaffung der zentralen Dienste.
Die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1988 ist Ihnen ausgeteilt worden. Wir aus der Arbeitsgruppe haben mit der Bundeskanzlei Gespräche geführt; wir haben verschiedene technische und administrative Probleme miteinander ausgehandelt und zum erheblichen Teil gelöst. Der Bundesrat nimmt in seiner Stellungnahme Kenntnis von unseren Vorschlägen und hat nichts dagegen einzuwenden. Ich stelle Ihnen daher im Namen des Büros den Antrag, auf die parlamentarische Initiative zur Reorganisation der Parlamentsdienste einzutreten und dem Beschluss A zur Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und dem Bundesbeschluss B über die Parlamentsdienste zuzustimmen.

Präsident: Es liegt ein Rückweisungsantrag von Herrn Béguelin vor. Ich beantrage Ihnen, die Debatte über Rückweisung zusammen mit der Eintretensdebatte durchzuführen. – Sie sind damit einverstanden.

M. **Béguelin:** Au nom du groupe socialiste, je vous propose d'entrer en matière sur la réorganisation des services du Parlement. Mais il faudrait confier le dossier à une commission ad hoc, avec mandat d'approfondir dans les meilleurs délais le travail déjà entrepris, afin de présenter un projet comportant moins d'inconnues, que celui qui nous est soumis. Ces inconnues concernent exclusivement la nouvelle organisation du service de documentation, c'est-à-dire le service aux parlementaires. Les éléments suivants justifient cette proposition:
Le service actuel de documentation fonctionne; il est vrai qu'il pourrait fonctionner mieux encore. En particulier, son organisation hiérarchique ne doit pas quasiment programmer les conflits de personnes et sa structure doit être adaptée à un développement systématique de l'informatique. Ce constat justifie l'entrée en matière.
En revanche, les arguments suivants parlent en faveur du renvoi à la commission.
Le projet qui nous est proposé va certes dans la bonne direction, mais il a été accéléré ces derniers mois d'une manière incompréhensible. Tout se passe comme si l'on avait décidé de foncer d'abord et de régler les conséquences ensuite. Par exemple, les chiffres 81 et 82 du rapport précisent les adaptations d'effectifs nécessaires, soit quatre postes. Mais tout de suite après, il est précisé: «Les bureaux examineront les autres postes nécessaires et feront des propositions, cas échéant, par voie de supplément budgétaire.» Nous apprenons aujourd'hui qu'il faudra 4,3 postes supplémentaires. S'il faut 8,3 postes en tout, au lieu de 4, qu'on le dise clairement tout de suite! Notre Parlement ne doit pas craindre la vérité des prix. Nous pensons qu'il n'existe aucun élément justifiant une telle précipitation. Le Parlement ne doit pas être à la merci d'une mutation dans le service de documentation et les collaborateurs n'ont pas à avoir peur pour leur emploi. Au contraire, ils seront à coup sûr revalorisés par les tâches supplémentaires prévues de toute façon.
Un autre point faible du projet réside dans le fait qu'aucun élément concret ne permet d'affirmer que la fourniture de documentation, sur demande individuelle d'un parlementaire, sera plus efficace avec le nouveau système qu'à l'heure actuelle. Je rappelle que ces demandes individuelles représentent plus de la moitié du travail du service de documentation. Cet aspect est fondamental, non seulement pour les députés des petits partis qui n'accèdent aux commissions que de manière restreinte, mais aussi pour tous ceux d'entre nous qui veulent conserver leur indépendance de jugement et qui ne veulent pas forcément dépendre de documents, consciemment ou inconsciemment, inspirés par le travail des commissions.
Troisième argument: Le Conseil fédéral dans sa lettre du 19 septembre, dans laquelle il donne son avis, dit ceci: «Le Conseil fédéral tient à faire preuve d'une grande réserve en ce qui concerne toutes les innovations touchant le déroulement interne du travail du Parlement.» Vous direz avec raison que cette affaire ne regarde pas le Conseil fédéral, ou même – certains pourraient le penser – qu'il n'a pas intérêt à renforcer les services du Parlement – je n'irais pas jusque-là bien sûr. Il n'en reste pas moins que cette grande réserve du gouvernement n'est pas neutre. Dans tous les cas, elle laisse planer un petit doute sur l'arrêté qui nous est soumis.
Quatrième élément, à propos de la Commission de docu-

mentation: Cette commission tout à fait particulière, formée de cinq représentants de chacune des deux Chambres et qui doit superviser le travail du service de documentation, s'est évidemment occupée du dossier, parallèlement au travail des deux bureaux. Mais sur la base des documents qui lui ont été remis, la commission n'a pas pu se convaincre que le nouveau système puisse apporter les améliorations souhaitées. Et que l'on ne vienne pas dire que la commission défend son existence! Elle admet tout à fait de mettre cette existence en jeu puisqu'elle admet l'entrée en matière à son écrasante majorité.
En conclusion, je vous propose de soutenir le renvoi à une commission ad hoc pour approfondir le travail commencé. Permettez-moi maintenant une prière. Quelle que soit la décision d'aujourd'hui, je prie les représentants du Parlement de prendre contact, dans cette affaire, avec le syndicat de la fonction publique afin, au moins, de le tenir au courant des restructurations à venir. Le Parlement, quand il joue le rôle de patron, doit se montrer un partenaire social exemplaire.

M. **Rebeaud:** Le groupe écologiste n'est pas opposé en principe à la réforme des services du Parlement, celle-ci présente un certain nombre d'avantages. Nous ne sommes pas totalement satisfaits de la manière dont ces services fonctionnent aujourd'hui, par conséquent, notre attitude sur le projet en général est plutôt positive. Cependant, les choses se sont passées entre le Bureau et l'administration d'une manière telle, nous avons débarqué dans cette discussion si tardivement, qu'il a été impossible de former un jugement clair sur ce qui était ou non acceptable dans le projet qui nous était proposé.
Je ne vais pas répéter tous les arguments que vient de développer M. Béguelin car nous émettons à peu près les mêmes critiques. Toutes ces critiques résultent, je crois, du fait que le travail du Bureau a été mené un peu à la hussarde. La volonté d'aller très vite a conduit le Bureau à forcer un certain nombre de situations et à prendre un soin insuffisant de la consultation des parlementaires et probablement aussi des fonctionnaires au service du Parlement. Nous nous sommes trouvés, à la Conférence des présidents, devant une situation critique qui nous a conduits à proposer le renvoi à la prochaine session. Le Bureau, extrêmement pressé de réaliser très vite son oeuvre, n'a rien voulu savoir, d'où aujourd'hui la proposition de renvoi de M. Béguelin.
Nous serions en principe favorables à cette proposition de renvoi à une commission ad hoc où tous les groupes seraient représentés, de manière à ce que tout le monde puisse être convenablement consulté sur ce qui, tout de même, constitue la modification d'un instrument de travail à la disposition de tous les parlementaires et non seulement des grands groupes. Nous pourrions éventuellement éviter de renvoyer l'ensemble de l'objet à une commission ad hoc – ce qui aurait évidemment pour effet de ralentir les travaux – si nous obtenions un certain nombre de garanties que nous avons formulées dans plusieurs propositions que je vous présenterai tout à l'heure dans la discussion de détail.
Nos inquiétudes portent essentiellement sur deux points: D'abord, sur la structure et le fonctionnement de la commission administrative formée de six membres du Parlement: les deux présidents, les deux vice-présidents, plus, probablement, un membre de chaque conseil. Mais, on ne sait ni comment ils travailleront ni comment ils assureront la continuité ni comment ils feront face à leur tâche ni comment ils seront choisis. Et là, nous nous lançons dans une espèce d'aventure qui n'est pas très habituelle: on met la réforme en place et si cela ne se passe pas bien, on corrigera ce qu'on peut. J'aimerais en tout cas que l'on se ménage la possibilité de corriger le tir et c'est pourquoi nous avons proposé que la loi entre en vigueur pendant deux ans et que, au bout de ce temps, une évaluation complète soit faite, de manière à ce que les habitudes hiérarchiques et les manies administratives ne s'incrustent pas. C'est un des dangers, lorsqu'on fait une réforme un peu au hasard et qu'on la laisse ensuite voguer au gré de sa propre dynamique, de ne pouvoir plus rien changer à ces défauts qui s'incrustent. Il y a une possibilité de conflit institutionnel, de conflit de personnes aussi, lesquels sont programmés dans la structure projetée. Si nous nous donnons explicitement le moyen de remettre en question jusqu'à la structure, dans deux ans, alors il devient acceptable d'entrer en matière aujourd'hui.
L'autre chapitre, le plus sensible, qui suscitait nos inquiétudes était le Service de documentation. Dans la structure qui nous est proposée, le Service de documentation autonome est remplacé par une centrale de documentation qui, dans la plupart des cas, renverra les demandes à des services spécialisés dépendant des présidents des commissions. Ceci aurait pour conséquence, par exemple, qu'un petit groupe ou qu'un député individuel ayant une question particulière ou originale à éclaircir s'adresserait à la centrale de documentation, laquelle le renverrait à l'un des experts au service des commissions. Cet expert pourrait lui répondre: «Mon président de commission m'a dit que je ne pouvais pas travailler pour vous, parce que je n'ai pas le temps. Ma priorité, c'est le travail de la commission.» Il se pourrait aussi qu'un certain nombre de présidents de commission, consciemment ou non, influencent le fonctionnaire de manière à ce que certaines questions gênantes ou, à son avis, non à l'ordre du jour, ne soient pas traitées ou soient négligées. L'éclatement du Service de documentation représente un danger contre lequel, pour accepter l'ensemble du projet, nous devrions avoir des garanties. D'où une proposition d'adjonction, à la lettre b de l'article 13 de l'arrêté B: «Les besoins des commissions ne peuvent pas être invoqués pour différer ou pour refuser l'exécution d'un mandat venant d'un député individuel.»
Si le Bureau nous déclare tout à l'heure qu'il est prêt à accepter ces propositions, nous pourrons alors renoncer à voter le renvoi en commission, de manière à ce que la réforme puisse se faire dans les temps voulus par le Bureau.
J'en viens à un dernier point, formel, mais cependant important pour la simplification de nos débats. M. Ott a proposé d'ajouter la phrase suivante aux dispositions transitoires: «Au cours de la deuxième session suivant l'entrée en vigueur du présent arrêté, les Conseils se verront soumettre un projet d'arrêté sur les nouvelles prestations offertes aux députés et sur le calendrier prévu à cet effet, ainsi qu'un projet d'arrêté y afférent portant ouverture de crédit.» Nous avons fait une proposition un peu différente, demandant qu'il soit procédé, au bout de deux ans, à une évaluation globale des Services du Parlement. Après discussion avec M. Ott, nous serions disposés à grouper ces deux propositions, qui sont complémentaires et non contradictoires, sous forme de motion. Là aussi, si le Bureau est d'accord de soutenir cette proposition, par mesure de simplification et pour la clarté de nos débats, nous nous y rallierions.

Müller-Aargau: Die LdU/EVP-Fraktion hat Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Als ehemaliges Mitglied des Büros habe ich die Vorgeschichte, die sich schon 1987 abgespielt hatte, miterlebt. Ich habe während der letzten Legislaturperiode die Eingeweide dieses Ratsbetriebes und auch die Machtspiele ein klein wenig kennengelernt, und ich kann – heute als Aussenstehender – in bezug auf die Analyse, den Ist-Zustand, bestätigen, was Ihnen die beiden Kommissionssprecher heute vorgetragen haben.
Mit dieser Bestätigung und mit der Betonung auf das Datum trete ich auch den Verdächtigungen entgegen, die herumgeboten werden, Herr Präsident Reichling wolle sich mit dieser Reform ein Denkmal setzen. Man hatte schon 1987 begonnen, und es ist Herrn Präsident Reichling höchstens zu danken, dass er für eine speditive Erledigung dieser Sache besorgt war, und das findet unsere Anerkennung. Es darf auch einmal etwas rasch durchgezogen werden. Wir anerkennen auch – das wird Sie erstaunen – das Büro als Kommission, auch wenn wir im Augenblick selber nicht darin vertreten sind.
Wo liegt das eigentliche Problem, mit dem wir uns beschäftigen? Die Parlamentsdienste sind als Organisation und Institution etwas, das uns in der Arbeit unterstützen muss und

dies auch tut, das heisst aber auch, sie müssten nach den Regeln der Gewaltenteilung ganz in den Händen der Legislativen sein. Das müsste im Organigramm, in den Hierarchien, in den Führungsstrukturen auch klar sichtbar sein. Leider ist hier schon von den «Verfassungsarchitekten» 1848 gesündigt worden.
Sie haben ihren Montesquieu zuwenig gut gelesen. So machen wir heute – erlauben Sie mir diese Bemerkung eines «alten Handwerkers» – juristischen «Murks». Murks ist, wenn wir ein zu grosses Auto in einer zu kleinen Garage unterbringen wollen. Man kann mit dem Vorschlaghammer eine ungefähr symmetrische Beule schlagen, und dann funktioniert die Sache, oder man kann eine ganz feine Spenglerarbeit machen, und unter Umständen ist dann das Fahrzeug noch eleganter als vorher. Das ist feiner Murks, und ein solch feiner Murks wird hier gemacht.
Der Artikel 105 BV über die Bundeskanzlei sagt nämlich klar und deutlich: «Eine Bundeskanzlei .... besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat. .... Die Bundeskanzlei steht unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates.» Und dann auch noch: «Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.» Es ist ganz klar, dass man im Grunde genommen eine Volksabstimmung durchführen und die Verfassungsgrundlage ändern müsste. Aber man hat das jetzt sehr elegant mit diesem Verfassungsmurks gelöst. Die Wahl der Spitze der Parlamentsdienste soll so vor sich gehen, dass zuerst konsultiert wird, dann darf der Bundesrat wählen und hintennach wird diese Wahl dann noch durch die Ratsorgane bestätigt. Das ist sehr gute Ziselierarbeit. Deswegen muss auch der Bundeskanzler mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnehmen. Ich sage jetzt nicht, ob er dies wahrnehme, ob er nur einfach juristisch berechtigt sei oder ob man wünsche, dass der Bundeskanzler mit dabei sei. Das lasse ich alles offen. Juristisch ist die Sache so in Ordnung.
Zur eigentlichen Revision: Die Fraktion ist der Meinung, dass klare und einfache Führungsstrukturen da sein müssen, damit Fehlplanungen und Zweigleisigkeiten verhindert werden. Die Fraktion ist der Meinung, dass die Parlamentsdienste als Instrument der Legislativen nicht eigentliche Beamte sind und daher dem Personalstopp nicht unterstehen dürfen. Wir wollen uns doch in Ausübung unserer Pflicht nicht selber beschränken. Die Fraktion ist der Meinung, die Pflichtenhefte müssten im Detail so geschaffen werden, dass z. B. die Leistungen des Dokumentationsdienstes keinesfalls schlechter, sondern sogar verbessert werden könnten. Dies ist Ziel der Reorganisation, das bedeutet auch eine Stärkung der Verwaltungskontrolle durch das Parlament. Das sollen die beiden Kommissionssprecher noch einmal bestätigen. Denn daran hängt ausserordentlich viel. Die panische Angst des Personals der Parlamentsdienste und des Dokumentationsdienstes, sie würden nicht ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt, ist unseres Erachtens weitgehend unberechtigt. Wir alle wollen zufriedene Parlamentsdienste und sind daran interessiert.
Es sind nicht die Organigramme, die hier alles bestimmen, und die Gesetzesgläubigkeit ist bei den Beamten und zum Teil auch hier im Rat allzu gross. Es sind letzten Endes dann die Pflichtenhefte, die alles bestimmen. Wenn Gefahr droht, liesse sich dem Verfassungsmurks noch ein Verwaltungsmurks anfügen.
Wir glauben sogar daran, dass mit der Verwaltungskommission eine kontinuierlichere Betreuung der Parlamentsdienste möglich wird und Verunsicherungen eliminiert werden. Diese Verwaltungskommission bietet doch grössere Sicherheit als ständig wechselnde Präsidenten. Wir glauben auch nicht daran, dass der Beauftragte ein «Superman» mit Dauerfunktion wird. Er entlastet den Präsidenten, sorgt für die Kontinuität der Entscheidungen und ist im übrigen ein ganz gewöhnliches Mitglied des Büros. Aber er ist eine sichere Adresse hinsichtlich Hilfe für die Parlamentarier und auch für die Dienste selbst.
Ich unterstreiche unsere Zustimmung zu dieser Reform, komme aber zu des Pudels Kern:
Ich kenne die Eingeweide dieses Rats, und wir sind für diese Revision. Aber die heute zur Diskussion stehende Revision ist ja nur der erste Schritt. Der wichtigere steht noch bevor, was auf Seite 31 der Botschaft angedeutet wird. Dieser zweite Schritt wäre die Revision der Ratsreglemente und die Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates. Hier muss ich die Frage stellen, meine Damen und Herren der Bundesratsparteien: Wie halten Sie es mit der Macht? Ich weiss, es ist unanständig, hier an dieser Tribüne von interner Machtverteilung zu sprechen. Aber ich möchte heute ganz bewusst unanständig sein.
Die Fakten: Die wie ich nicht zu den Bundesratsparteien gehörenden Ratsmitglieder machen in diesem Rat zusammen 41 Leute aus. Das ist genau gleichviel wie die SP-Fraktion und eines weniger als die CVP-Fraktion. Numerisch also sind die Ratsmitglieder, die nicht zu einer Bundesratspartei gehören, gleich stark wie die grossen Fraktionen. Im Büro haben wir ein Mitglied, d. h. genausoviel w e die SVP mit 25 Mitgliedern. Wenn wir nun an diese Verwaltungskommission denken und dabei all die Rotationen einbeziehen und damit also die Mitgliedschaft von Vizepräsident und Präsident der beiden Räte einrechnen, dann ergibt sich klar die Lage, dass die 41 so alle zwölf Jahre im Wechsel bei der Vizepräsidentschaft und der Präsidentschaft einmal mit dabei sein dürfen. Das ergibt also eine Machtkonzentration bei den Bundesratsparteien, die wir bisher eigentlich nicht gehabt haben. Nun weiss ich natürlich, dass eine solche Zusammenzählung, eine numerische Verbindung der Kleinen nicht angängig ist, weil nach Geschäftsreglement Artikel 8quater die ähnliche politische Richtung gesichert sein muss. Mit Hilfe dieser Formulierung «ähnliche politische Richtung» hat man bis jetzt politisiert im Sinne von *divide et impera*, d. h. man hat uns auseinanderdividiert und auf diese Art und Weise alle Kompetenz bei sich behalten können. Das sind so ähnliche Spielchen, wie sie in der Finanzdelegation gemacht werden, dort ist die SVP dann die Leidtragende, und dann kann man ganz unter sich sein.
Alle diese Probleme muss ich heute auf den Tisch legen; beim ersten Schritt kommen wir jetzt entgegen, aber beim zweiten Schritt müssen dann solche Dinge eliminiert werden. Diese Revision muss ebenfalls stattfinden. Im anderen Fall, wenn man dabei bleibt und hier die Kleinen auseinanderdividiert und nicht gestattet, dass wir intern unsere Absprachen selber tätigen – wir müssen nämlich nicht bevormundet werden; wir können unsere Absprachen und internen Rotationen schon selber besprechen –, schliessen Sie uns – fast als Gegenpol zu den Bundesratsparteien – einfach noch enger zusammen. Ich könnte es dann vielleicht sogar fertigbringen, aus dieser Situation heraus eine politische Aehnlichkeit zu schaffen zwischen Herrn Coutau und Herrn Spielmann und mir. Das wäre dann der «Fraktionsmurks», den man dann noch anschliessen könnte.
Aber ich hoffe doch, dass diese Revision im zweiten Schritt in dem Sinne vollzogen wird, wie ich das angetönt habe. Wir machen den ersten Schritt. Wir hoffen auch auf eine gewisse Fairness von der anderen Seite.

Nussbaumer: Im Namen der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen, den Reformvorschlägen zuzustimmen und den Rückweisungsantrag Béguelin abzulehnen.
Die Vorstösse unserer früheren Ratskollegen Wick, Flubacher und vor allem die parlamentarische Initiative Ott stellten Mängel in den Parlamentsdiensten fest, die nicht mit punktuellen Aenderungen zu beheben sind.
Wir anerkennen den grossen Arbeitswillen der 47 Angestellten der Parlamentsdienste. Ohne ihren unermüdlichen Einsatz zugunsten des Parlaments wären die mangelhaften Organisationsstrukturen, die veralteten technischen Ausrüstungen und Arbeitsunterlagen der Parlamentarier schon früher Gegenstand einer Revision geworden.
Welches sind diese grossen Mängel, die heute bestehen?
1. Die Unterstellungsverhältnisse innerhalb der Parlamentsdienste sind denkbar schlecht geregelt. Die Führungsstrukturen führen zu Doppelspurigkeiten. Mehr und mehr machten sich einzelne Dienste selbständig.

2. Die rechtzeitige Bereitstellung der Arbeitsunterlagen, namentlich vor den Sessionen, und die Dokumentation der neuen Mitglieder zu Beginn einer Legislatur liegen im argen. Das werden alle neuen Ratsmitglieder, die im letzten Herbst hinzugekommen sind, bestätigen können. Es war unzumutbar, dass diese Leute derart spät dokumentiert wurden.
3. Die Fülle der Geschäfte macht es notwendig, die Arbeitsunterlagen des Parlaments klassierungsbereit und möglichst in einheitlichen Formaten zu liefern. Die Gestaltung der Bundesratsbotschaften muss mehr auf synoptische Darstellung der Gesetzestexte und des Kommentars ausgerichtet werden. Ich weiss, dass das Bestehende immer besser ist als alles Neue, aber jeder wird zu Hause seine Sorgen haben. Wenn er keine Sekretärin hat, die ihm alles in die Dezimalklassifikation überführt, wird er seine Sorgen haben mit dem lieben Papier.
4. Die Kompatibilität der Informatiksysteme zwischen Generalsekretariat und Dokumentationsdienst ist nicht vorhanden. Es fehlt ein Verantwortlicher für Informatikdienste. Es muss eine leistungsfähige EDV-Anlage beschafft werden. Die Ratsgeschäfte sind in eine neue Geschäftsdatei einzuordnen.
5. Die Arbeitsbedingungen für die Parlamentarier sind schlecht. Die Arbeitsräume in der «Flohbühne» Richtung Bundeshaus-West sind zu abgelegen. Es fehlt eine leistungsfähige Schreibstube für jene Parlamentarier, die ihre Manuskripte nicht zu Hause schreiben lassen können.
6. Es braucht ein neues Raumkonzept mit vielen Arbeitsplätzen, das leider in diesem ersten Schritt noch nicht verwirklicht werden kann. Aber wir müssen den ersten Schritt tun.
7. Die Dokumentationszentrale soll den gut funktionierenden Dokumentationsdienst fortsetzen und ausbauen und besser in die Parlamentsdienste eingliedern. Ausserdem hat diese Dokumentationszentrale ein stets à jour zu haltendes Sach- und Verhandlungsregister zu liefern, welches sofort erscheinen sollte und nicht mehr – wie heute – erst mit dem Amtlichen Bulletin zusammen. Dieser Dienst soll in Ausbauschritten verbessert werden. Strenge Vertraulichkeit und hohe Qualität sind oberste Ziele. Der Datenschutz, der heute weitgehend fehlt, muss mehr Beachtung bekommen. Wenn den Parlamentariern zugemutet wird, inskünftig die Dokumentationszentrale direkt anzulaufen anstatt teure Beamte oder gar Bundesräte mit Dokumentationsaufgaben zu betrauen, hängt dies auch mit der Effizienz und mit den erwähnten technischen Möglichkeiten der Informatik zusammen.
Diese Aufzählung zeigt nur einen Teil der Probleme. Die gemischte Kommission beider Räte schlägt zweckmässige und neue Strukturen vor, welche die Voraussetzung für die Verwirklichung des ersten Teiles der parlamentarischen Initiative Ott schafft. Die übrigen Fragen dieser parlamentarischen Initiative Ott werden von der Kommission Borel weiter bearbeitet. Unbegreiflich ist der Antrag Béguelin, das Geschäft sei an eine neue Kommission zurückzuweisen. Für die Zuteilung der Geschäfte ist einzig und allein das Büro zuständig; wenn Sie Artikel 14 unseres Ratsreglementes nachlesen, finden Sie diese Aussage bestätigt.
Die vorberatende Kommission bestand zudem aus einer gemischten Kommission beider Räte. Das war in diesem Fall sicher zweckmässig. Wir müssen auch an die Koordination dieser Aufgaben zwischen den beiden Räten denken. Es ist nicht wahr, wenn hier behauptet wird, die Vertreter des Dokumentationsdienstes seien bei der Revision nicht genügend angehört worden. Wir hatten in dieser Kommission die Möglichkeit, zwei Wege zu beschreiten, entweder Untersuchung der Strukturen mit Hilfe eines aussenstehenden Büros und Realisierung der dringenden Bedürfnisse der beiden Räte, oder Nachvollzug der Eigendynamik der Verwaltung durch einen zustimmenden Parlamentsentscheid. Wir haben in der Kommission den ersten Weg gewählt, weil die Parlamentsdienste im Dienste des Parlaments optimal gestaltet werden müssen. Die Schwierigkeiten, bestehende Strukturen zu verbessern, sind in der Verwaltung noch grösser als anderswo. Das musste die vorberatende Kommission erfahren. Der Zeitpunkt zur Erneuerung der Strukturen ist indessen ausserordentlich günstig, weil verschiedene Beamte der Parlamentsdienste in den nächsten drei Jahren altershalber ausscheiden. Die Vorschläge, die vom aussenstehenden Büro Karasek gemacht wurden, sind nicht unbesehen übernommen worden. Viele der Vorschläge vermögen jedoch zu überzeugen. Die Anstellung eines Personalchefs als zweiter Stellvertreter des Generalsekretärs gestattet den Aufbau von klaren Führungsstrukturen, die absolute Voraussetzung für die weitere gute Arbeit der Parlamentsdienste sind.
Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, auf die beiden Vorlagen einzutreten und die eingegangenen Anträge abzulehnen.

Hösli: Die beiden Sprecher des Büros und mehrere meiner Vorredner haben Ihnen die neuen Lösungen und Vorschläge eingehend dargelegt. Ich werde mich deshalb darauf beschränken, auf einige mir wichtig scheinende Punkte einzugehen und Wiederholungen möglichst zu vermeiden.
1. Durch die Schaffung der Verwaltungskommission erzielen wir eine grosse Verbesserung in der Kontinuität. Zurzeit ist es so, dass sowohl die Präsidenten des Nationalrates als des Ständerates alle Jahre wechseln. Damit ist die Kontinuität nicht gewährleistet. Durch die Bildung dieser Verwaltungskommission wird der Vizepräsident früher einbezogen – es sind dann wirklich zwei Jahre –, und ein weiteres Mitglied ist dabei. Damit werden wir eine bessere Zusammenarbeit mit den Diensten und zugleich auch eine bessere Ueberwachung derselben erreichen, insbesondere auch durch die Schaffung der Stelle eines Beauftragten, der sich dieser Probleme intensiv annehmen soll.
2. Auf Beamtenebene bringt die Schaffung einer verantwortlichen Geschäftsleitung die dringend nötige Entlastung des Generalsekretärs. Er wird dieses dreiköpfige Gremium präsidieren und wird der Verwaltungskommission – also den beiden Büros von Nationalrat und Ständerat – verantwortlich sein.
3. Entgegen anderen Behauptungen wird die Dokumentationszentrale keineswegs abgewertet, im Gegenteil, soll sie doch gemäss Bericht der beiden Büros zu einem Herzstück werden.
4. Durch die Schaffung eines Informatikdienstes mit eigener EDV-Anlage soll gewährleistet werden, dass die Bedürfnisse der Parlamentsdienste gezielt und speditiv realisiert werden.
5. Hauptziel dieser Vorlage ist aber zugleich, für uns Parlamentarier die Arbeitsmöglichkeiten stark zu verbessern, das Angebot der Parlamentsdienste besser bekannt zu machen und dieses Angebot reichhaltiger zu gestalten.
Die SVP-Fraktion hat zu dieser Vorlage ohne Gegenstimmen ja gesagt. Der Antrag Béguelin bringt ausser einem unnötigen Zeitverlust kaum neue Erkenntnisse. Die Büros beider Räte haben zur Vorbereitung des Geschäftes eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern beider Räter eingesetzt. Anschliessend wurden deren Vorschläge durch die Büros beider Räte eingehend behandelt, teilweise abgeändert und erst dann an Sie weitergeleitet. Ich kann Ihnen versichern, dass mit aller Sorgfalt gearbeitet worden ist, so dass sich die Zuweisung an eine Ad-hoc-Kommission erübrigt.
Bitte lehnen Sie den Antrag Béguelin ab und beschliessen Sie heute Eintreten auf die Vorlage!

Steinegger: Die FDP-Fraktion stimmt den Anträgen der beiden Büros zu. Verschiedene Anlässe haben zu diesen Vorschlägen geführt: Wünsche der Parlamentarier auf Verbesserung und Ausdehnung der Dienstleistungen, Probleme des Informatikeinsatzes und auch Querelen zwischen verschiedenen Abteilungen der Parlamentsdienste, die zu parlamentarischen Vorstössen geführt haben, die teilweise in den Parlamentsdiensten selbst geschrieben worden sind.
Es war sicher richtig, dass bei der Reorganisation der Parlamentsdienste zunächst die Dienstleistungen, also die Produkte definiert wurden, welche wir von unseren Diensten erwarten. Um diese Bedürfnisse der Parlamentarier festzu-

stellen, wurden Umfragen durchgeführt und Interviews gemacht. Es ist deshalb sicher nicht richtig, wenn von einem Leistungsabbau gesprochen wird. Man muss eben die Gesamtleistungen ansehen und nicht die Einzelwünsche in bezug auf einzelne Dienstleistungskategorien.
Bisher ist die Dienstleistungspalette der Parlamentsdienste nicht definiert worden. Bezüglich des Dokumentationsdienstes hat man beispielsweise jahrelang über Selbständigkeits- und Abgrenzungsfragen debattiert, hingegen fehlte eine Definition des von uns verlangten Dienstleistungsangebotes.
In Kenntnis dieser Ansprüche der Parlamentarier an die Parlamentsdienste wird Ihnen eine Reorganisation vorgeschlagen, mit welcher die Parlamentsdienste die gewünschten Leistungen erbringen können. Welche Massnahmen werden getroffen?
1. Es wird in der Führung durch eine Verwaltungskommission mit einem Delegierten eine Konstanz eingeführt. Dieses Organ wird in Zukunft auch unsere Leistungsanforderungen definieren. Wir befürworten die Einsitznahme des Bundeskanzlers. Nur so kann Artikel 105 der Bundesverfassung nachgelebt werden.
2. Die Gesamtleitung und Koordination der Parlamentsdienste wird verstärkt durch die Schaffung der Geschäftsleitung.
3. Damit eine zeitgerechte und genügende Leistung durch die Parlamentsdienste sichergestellt wird – auch wenn die leitenden Organe in unseren Räten anwesend sein müssen –, wird die Stelle eines Chefs Betrieb oder Logistik geschaffen.
4. Um die Informatik zu verbessern, wird Informatikfachkunde in den Parlamentsdiensten eingeführt. Es werden drei Stellen geschaffen.
5. Um die Unterlagenbeschaffung für die Parlamentarier zu erleichtern und zu verbessern, werden der Kommissionendienst und die Dokumentationszentrale koordiniert. Dadurch erhalten die Parlamentarier zwei Anlaufstellen – bisher hatten wir nur eine Anlaufstelle –, und überdies werden die Erfahrungen des Kommissionsdienstes über die konkreten Bedürfnisse der Parlamentarier für den Aufbau und den Betrieb der Dokumentationszentrale erschlossen.
Es handelt sich also keineswegs – ich betone das nochmals – um einen Abbau der Dienstleistungen, sondern um eine Verbesserung. Entgegengesetzte Behauptungen von reorganisationsunwilligen Mitarbeitern des Dokumentationsdienstes sind unrichtig. Bessere Kontrolle und verstärkte Führung heisst nicht Dienstleistungsabbau.
Noch eine Bemerkung zum Rückweisungsantrag: Kollege Müller hat bereits erwähnt, dass gemäss Artikel 21ter Absatz 3 unseres Geschäftsverkehrsgesetzes eine Kommission eine Initiative ohne Vorprüfung, also ohne eine weitere Kommission, ausarbeiten kann. Dies haben die Büros getan. Im Büro sind die meisten Fraktionen vertreten. Wir müssen auf den Ständerat Rücksicht nehmen. Die Rückweisung an eine weitere Kommission bringt also nichts.
Reorganisationsmassnahmen kann man zerreden, und man kann sie verzögern. Das Problem ist aber, dass während der Reorganisationsphase ein Stopp bei organisatorischen Anpassungen, bei personellen Fragen und bei den Investitionen für Büromaschinen, Mobiliar und Räumen stattfinden muss, um die Reorganisation nicht zu präjudizieren. Sie gibt Betroffenen auch Gelegenheit zu agieren. Das Schlimmste sind verschleppte Reorganisationsmassnahmen. Verzichten wir deshalb auf die Einsetzung einer zusätzlichen Kommission und entscheiden wir.
Noch eine Bemerkung an die Adresse von Kollege Müller betreffend Bevormundung im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des Büros: Darüber kann man sicher diskutieren. Auf der anderen Seite dürfen wir auch feststellen, dass die Fraktionspräsidentenkonferenz rein nach Köpfen zusammengesetzt ist und sich dort ein Uebergewicht der kleinen Fraktionen ergibt. Wenn man über diese Fragen diskutieren möchte, müsste man über beide Gebiete diskutieren.
Ich beantrage Ihnen im Namen der einheitlichen FDP-Fraktion Zustimmung zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe.

M. **Jeanneret:** Nous n'estimons pas que l'histoire changerait si nous ne nous exprimions pas sur ce point. Mais comme la plupart des représentants des groupes qui sont montés à cette tribune, et même si nous ne sommes pas passionnés par ce débat, les parlementaires étant d'abord au service du pays et d'une idée, nous reconnaissons qu'ils doivent avoir un instrument qui fonctionne.
Sur le fond, nous aimerions dire, après M. Nussbaumer qui a insisté sur ce point, que pour nous, le problème important est d'avoir une organisation efficace au service des parlementaires. La question centrale, ce sont les locaux pour les députés, et lorsque, comme président de groupe, j'ai été interpellé par M. Karasek, j'ai largement insisté sur ce point. Chaque député doit avoir une place de travail convenable, avec suffisamment d'installations. Un ensemble de députés doivent constituer une cellule disposant de moyens modernes de communication, des travaux de secrétariat pouvant être assurés. C'est le besoin numéro un auquel cette réforme doit satisfaire.
Deuxièmement, comme d'autres, nous tenons à saluer la bonne volonté et la qualité du travail des collaborateurs de l'administration fédérale – nous l'avons déjà dit – qui s'efforcent de trouver des réponses aux questions des parlementaires. Mais des améliorations peuvent être trouvées, des rationalisations aussi. Toutefois, nous ne voulons entrer dans aucune querelle de personnes ou de systèmes. Il nous faut des collaborateurs responsables par secteur, à même d'apporter rapidement et efficacement des réponses aux questions des parlementaires.
Le troisième point, c'est la commission administrative et son délégué. Là, nous l'avouons, nous avons plus de peine à comprendre. Les cahiers de charges de ces deux personnages, le cinquième et le sixième après les présidents et les vices-présidents des chambres, nous semblent assez difficiles, dans notre système helvétique où l'on n'a pas l'habitude de voir une espèce de surhomme prendre une place. Nous ne voulons pas nous opposer à cette solution, mais nous demandons que, dans ses travaux futurs, le Bureau et le Secrétariat général suivent ce problème de près pour que toutes les satisfactions soient appportées aux questions de certains.
Au groupe libéral, nous sommes dans une situation assez particulière, étant représentés au Bureau maintenant au nom des petits groupes, mais formant aussi un parti gouvernemental au sens large du terme. Voilà pourquoi nous tenons à apporter notre contribution à la bonne marche de l'administration de notre Parlement.
Nous sommes aussi sensibles à l'avis du Conseil fédéral du 19 septembre. Comme d'autres, nous considérons que la coordination avec le chancelier de la Confédération est absolument essentielle à tous les niveaux (Conférence des présidents, Bureau). Toute la bonne marche du Palais fédéral s'en trouve améliorée.
Nous entrons donc sans réserve en matière sur le fond, nous espérons que ces améliorations seront positives et nous remercions ceux qui y ont travaillé.
Reste la question de M. Béguelin. Ce n'est pas à nous, à cette tribune, de défendre M. Béguelin, d'ailleurs il est assez grand pour le faire lui-même. Nous ne sommes pas toujours du même avis, mais je crois qu'on lui fait tout de même un peu un procès d'intention. Dans le groupe libéral, nous nous sommes posé beaucoup de questions à ce sujet, et chacun de ses membres s'exprimera tout à fait librement. Certains d'entre nous estiment que l'affaire n'est pas tout à fait mûre, qu'il y a beaucoup de points d'interrogation et de nombreux problèmes qui devraient être soulevés; on peut comprendre que certains souhaitent des commissions parlementaires. Nous croyons d'ailleurs savoir que le Conseil des Etats, qui devait délibérer de ce sujet aujourd'hui, l'a renvoyé à plus tard, souhaitant que nous nous exprimions et qu au Conseil des Etats aussi on se pose des questions. Donc, c'est un problème qui nous paraît tout à fait opportun, sur lequel on peut diverger. Quant à nous, ou bien nous prendrons acte qu'il y a renvoi dans des commissions – ce qui n'est pas vraisemblable d'après les avis de la majorité – ou bien, si

nous entrons en matière dans le détail aujourd'hui, nous soutiendrons les propositions qui apporteront le plus d'éléments à l'efficacité de notre Parlement.

Präsident: Damit sind die Voten der Fraktionssprecher abgeschlossen.
Ich beantrage Ihnen, die Rednerliste zu Eintreten und Rückweisung zu schliessen. Sie sind damit einverstanden.
Als einzige Sprecherin hat sich Frau Stamm eingeschrieben.

Frau **Stamm:** Ich habe mir meinen Entscheid zu diesem Bericht wirklich nicht leicht gemacht. Die Speditivität, mit der gearbeitet wurde, sollte nämlich honoriert werden, und ich möchte sie auch ausdrücklich verdanken. Ich würde es überhaupt nicht ehrenrührig finden, wenn sich Herr Präsident Reichling vorgenommen hätte, sich hier ein Denkmal zu setzen, und seine Präsidentschaft mit dem Abschluss dieser Reorganisation zu markieren.
Ich muss Ihnen aber sagen, dass meine Fragen überwiegen. Ich nenne zwei wesentliche Punkte:
Die Parlamentsdienste sind unsere Dienste. Sie müssen uns in unserer Arbeit unterstützen. Also wollen wir sie auch laufend begleiten und beeinflussen. Dafür scheint mir die vorgesehene Verwaltungskommission aber einfach zu wenig geeignet. Sie ist nicht parteipolitisch zusammengesetzt. Die parteipolitischen Uebergewichte in dieser Kommission können im Laufe der Jahre ganz merkwürdige Formen annehmen, je nach Herkunft der Präsidenten und Vizepräsidenten der Räte. Wenn sie schon nicht politisch zusammengesetzt ist, sollte die Kommission wenigstens effizient sein. Aber Präsident und Vizepräsident gehören ihr höchstens zwei Jahre an, dann kommen die neuen. Die zwei «freischwebenden» Mitglieder vom National- und Ständerat können zwar sechs Jahre bleiben wie Mitglieder ständiger Kommissionen, sie können aber gemäss Artikel 4 nur für zwei Jahre als Beauftragte besondere Aufgaben übernehmen. Das gewährleistet überhaupt keine Kontinuität und muss neu überdacht werden. Denken Sie zum Beispiel an den Ausbau der Informatik! Diesen wollen wir doch nicht den angestellten Spezialisten allein überlassen. Wir müssen ja in Zukunft mit diesen Instrumenten arbeiten.
Im weiteren befürchte ich in der Tat, dass die Befriedigung der Bedürfnisse des Einzelparlamentariers hinsichtlich Beratung und Dokumentation nicht mehr gewährleistet ist. Heute kann ich zum zuständigen Sachbearbeiter gehen; er ist anwesend. Ich kann mit ihm oder mit ihr persönlich Inhalt und Umfang des Auftrages besprechen. Die Vertraulichkeit ist gewährleistet. Er oder sie übernimmt den Auftrag, weil die Angehörigen des Dokumentationsdienstes dafür da sind. Ich habe gute Erfahrungen gemacht. Ich möchte hier meinen Dank aussprechen.
Gemäss Bericht ist in Zukunft die neue Dokumentationszentrale in der Regel die erste Anlaufstelle für die Parlamentarier (S. 23). Aber es sind die wissenschaftlichen Beamten der Fachdienste für Kommissionen, die auch wissenschaftliche Arbeiten für Einzelparlamentarier übernehmen (Seite 22). Dieselben Beamten sind aber auch Kommissionssekretäre und übernehmen Dokumentationsaufgaben für Kommissionen. Ich muss also in Zukunft wohl in Kauf nehmen, dass die zuständige Person nicht anwesend ist, weil sie als Sekretär oder Sekretärin in einer Kommission sitzt, oder dass sie oder er keine Zeit für meinen Auftrag hat, weil sie mit Kommissionsdokumentationen ausgelastet ist. Auch die Vertraulichkeit wird leiden, wenn der Auftrag des Einzelparlamentariers durch zu viele Hände geht. Sollte das nicht so gedacht sein, kommt es mindestens im Bericht nicht klar zum Ausdruck.
Ich habe also den Eindruck, dass die Effizienzsteigerung für die gesamten Parlamentsdienste, die in der Tat vorgesehen ist, auf Kosten der Einzelparlamentarier gehen wird.
Das Zünglein an der Waage aber war für mich der Umstand, dass ich hörte, der Bundesrat habe Ende August zur vorliegenden parlamentarischen Initiative Stellung genommen; wir haben aber als Stellungnahme einen Brief vom 19. September 1988 erhalten, der wirklich nicht viel aussagt. Wo bleibt hier die Transparenz?
Ich komme daher zum Schluss, dass ich den «unbegreiflichen» Antrag von Kollege Béguelin unterstütze, der dahingeht, dass wir auf das Geschäft eintreten und das Büro bitten, das Geschäft an eine Ad-hoc-Kommission zu weisen, die den Vorschlag speditiv, aber in Ruhe beraten und die zur Sprache gebrachten Vorbehalte und Vorschläge nochmals überdenken kann.

M. **Ruffy,** rapporteur: Je constate qu'en définitive ce sont des questions de détail qui ont été relevées dans les diverses interventions et que, mise à part la proposition de M. Béguelin, les différents groupes acceptent ces modifications des Services du Parlement.
En ce qui concerne les différentes critiques émises par M. Béguelin et sa proposition de refus, je voudrais souligner le fait qu'il reproche au groupe de travail et au Bureau d'avoir précipité les choses et en même temps d'être un peu souples dans leurs propositions, notamment en ce qui concerne le personnel. Je souligne cette contradiction car sur les seuls points sur lesquels le Bureau s'est montré un peu souple et ouvert à différentes possibilités, on lui fait le reproche de n'avoir pas été clair, mais c'est peut-être un reproche de détail. J'écarte également l'argument selon lequel nous devrions prendre contact avec les organisations professionnelles.
Toute cette modification de l'organisation de nos services avait été placée sous l'égide du principe de la participation. Je ne reviendrai pas sur les propos tenus par MM. Nussbaumer et Müller, mais nous avons en mains tous les documents qui prouvent que chacun des collaborateurs responsables de nos services a été interrogé et a pu exprimer son point de vue. D'autre part, nous tenons pour acquis qu'il n'y aura pas de déclassement dans l'administration. Par conséquent, toutes les précautions ont été prises pour que cette modification ne débouche pas sur des bouleversements sauvages.
Ceci étant dit, je voudrais maintenant répondre à M. Béguelin d'une manière plus générale. Deux voies et deux pratiques pouvaient être suivies. La première voie consistait à élaborer un modèle administratif, peaufiné, réglé jusque dans ses moindres détails, et mis au point par un groupe de travail, sans le tester par la pratique, et à le présenter ici, peut-être pas après une année mais après plusieurs mois de travail, au risque de voir la pratique remettre en question le modèle proposé. L'autre voie consiste à analyser le système en place, à en définir les défauts et, compte tenu des exigences actuelles, à proposer de nouvelles solutions destinées à combler les lacunes. C'est le choix que nous avons fait, délibérément. La pratique nous permettra de voir rapidement si nos propositions sont réalistes ou pas – et j'aurai l'occasion de répondre à M. Rebeaud.
La voie que nous avons suivie ne consistait pas à mettre une commission ad hoc au travail, mais le Bureau a choisi de mandater une entreprise spécialisée dans l'analyse des systèmes administratifs et, sur la base de rapports de confiance, de se baser sur les résultats de cette analyse pour cibler un certain nombre de domaines, les affiner et vous présenter aujourd'hui un projet après une année de travail. Il vous appartient maintenant de dire si certains points ne sont pas suffisamment clairs, nous l'acceptons tout à fait, mais j'estime, comme M. Steinegger, que renvoyer ce projet à une commission ad hoc aurait pour seul résultat de retarder la mise en application des modifications que nous préconisons, sans apporter grand chose de plus aux modifications fondamentales.
Je répondrai maintenant à M. Rebeaud, qui craint que nous nous lancions un peu à l'aventure et qui souhaite que nous fournissions ultérieurement des précisions. Nous sommes d'accord avec ces revendications et il ne s'agit pas pour le Bureau de contrer le Parlement, ce qui serait un comble. Précisément, jusqu'à présent, c'était l'aventure, personne ne savait comment fonctionnaient les Services du Parlement et vous n'étiez jamais renseignés sur le bon ou le mauvais fonctionnement de ces différents services. L'intérêt du problème dont nous débattons aujourd'hui – nous ne sommes

pas très nombreux – réside dans le fait qu'il s'agit de nos services. Or, Monsieur Rebeaud, je vous signale que, par rapport à la situation antérieure, deux points de la réorganisation de l'arrêté B – l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement – doivent vous tranquilliser quelque peu: à l'article 8, sous Direction, lettre e, on lit: «La Direction fait rapport aux délégués et à la Commission administrative sur la gestion.» C'est un premier point, il y aura déjà un premier rapport qui sera remis à la Commission administrative; ensuite, l'article 4, Délégués de la Commission administrative, lettre d, stipule: «.... faire rapport sur la réalisation des objectifs fixés et sur le respect du budget des Services du Parlement, présenter les propositions qui s'imposent.» C'est la charge du délégué vis-à-vis de la Commission administrative. Cela prouve que nous serons en mesure de nous faire une idée plus précise qu'auparavant du fonctionnement des différents services.
Je m'adresserai enfin à M. Jeanneret. J'ai été quelque peu surpris qu'il mette en avant le poste du délégué, qu'il qualifie de «superman». Effectivement, M. Jeanneret, ceci est dans l'optique libérale, nous avons voulu responsabiliser une personne au sein du Bureau afin que la liaison existe bien entre les Services du Parlement et le Bureau d'abord et le Parlement ensuite. Il est vrai que ce délégué aura une fonction-clé dans l'organisation de notre Bureau et dans les rapports entre le Parlement et les Services du Parlement. Il était à mon avis impossible de trouver une autre solution et il faut accepter que certaines personnes aient des responsabilités supérieures à d'autres dans de tels systèmes.
Je vous invite donc à entrer en matière et à approuver les arrêtés A et B.

Iten, Berichterstatter: Herr Béguelin stellt den Antrag, zwar auf die Vorlage einzutreten, das Geschäft dann aber zurückzuweisen mit dem Auftrag ans Büro, eine Ad-hoc-Kommission zu bestellen und dieser die Beratung dieser Vorlage anzuvertrauen.
Wir beantragen Ihnen, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen. Es sind formelle und materielle Gründe, die gegen einen solchen Rückweisungsantrag sprechen.
Zunächst einmal der Einwand, der sich aus dem Geschäftsverkehrsgesetz und dem Ratsreglement selber ergibt: In Artikel 21ter Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes können Sie nachlesen: «.... ergreift eine Kommission die Initiative, so kann sie ohne Vorprüfung eine Vorlage ausarbeiten.» Im Reglement unseres Rates lesen Sie bei Artikel 9 Absatz 1: «Das Büro hat folgende Aufgaben: ....». Dann kommen die Wahlgeschäfte und bei Buchstabe d: «Es bereitet die ratseigenen Angelegenheiten vor: Wahlprüfung, Beschlüsse betreffend Organisation, Verfahren, Sekretariat, übrige Dienste, soweit dies nicht anderen Organen übertragen wird.» Das Büro seinerseits bestellt nach Artikel 14 Absatz 1 unseres Ratsreglementes auch die Kommissionen. Wenn Sie nun dem Rückweisungsantrag folgen, heisst das nichts anderes, als dass Sie sich gegen das eigene Reglement stellen, indem Sie sagen: Dieser Teil der Reorganisation soll nicht durch das Büro vorberaten werden, sondern durch eine andere Kommission. Selbstverständlich kann das der Rat tun und sich über sein eigenes Reglement stellen. Aber Sie ermöglichen damit auch eine Präjudizwirkung für andere Kommissionen, die nach Reglement zuständig sind für die Vorberatung eines Geschäftes. An diese Usanz hält sich jeweils das Büro bei der Zuweisung eines Geschäftes. Wenn Sie jetzt in diesem Sinn Rückweisung beschliessen, hätte das zur Folge, dass man auch inskünftig für Vorlagen, die aus einer ständigen Kommission ins Plenum kommen, Rückweisung beschliesst mit dem Auftrag, diese Vorlage durch eine neue Ad-hoc-Kommission beraten zu lassen.
Hier aber müssen Sie feststellen, dass das, was Ihnen in dieser parlamentarischen Initiative der beiden Büros vorgelegt wird, klassische Themen der Ratsbüros darstellen. Das sind Themen, mit denen sich das Büro als die Organisationsaufsicht über die Parlamentsdienste an ihren Sitzungen zu befassen hat. Es wäre deshalb nicht nur rechtlich, sondern auch sachlich falsch, wenn Sie eine Ad-hoc-Kommission mit einer neuen Beratung dieser Vorlage beauftragen. Zudem wüsste ja diese Kommission nicht genau, in welcher Richtung sie die Vorlage neu beraten müsste. Wir kennen bisher aufgrund der Einzelanträge, die wir dann in der Detailberatung miteinander besprechen, etwa die Wünsche, wo die Mitglieder des Rates eine andere Reorganisation möchten oder welche zusätzlichen Wünsche sie haben. Mit diesen Anträgen werden wir uns auch jetzt direkt befassen können, ohne dass eine neue Kommission diese Problemen studieren müsste. Das Ergebnis einer Rückweisung – das müssen wir ganz offen sehen – würde in jedem Fall einen Zeitverlust von rund einem Jahr mit sich bringen.
Ein weiterer sachlicher Grund gegen eine Rückweisung besteht in der Situation der Parlamentsdiensten selber. Sie haben im Einführungsreferat gehört, dass mit der Angestellten in den Parlamentsdiensten persönliche Gespräche geführt wurden. Selbstverständlich besteht in den Parlamentsdiensten jetzt eine gewisse Unsicherheit. Je nachdem, ob die Reorganisation beschlossen wird, wird das auch personelle Auswirkungen haben. Die Büros sind der Meinung, dass unsere Angestellten in den Parlamentsdiensten Anspruch darauf haben, dass diese Frage jetzt in dieser Session entschieden wird, damit sie nachher wissen, woran sie sind.
Der letzte Punkt, der gegen die Rückweisung spricht, ist der Zusammenhang der Vorlage, wie wir sie hier beraten, mit den Beratungen im Ständerat. Die Botschaft, die ihnen vorliegt, ist eine gemeinsame parlamentarische Initiative beider Büros des Nationalrates und des Ständerates. Wenn Sie jetzt als Erstrat das Geschäft zurückweisen mit dem Auftrag, im Nationalrat sei eine Ad-hoc-Kommission zu bestellen, wird das bei der ebenfalls für diese Session vorgesehenen Beratung im Ständerat Schwierigkeiten bringen. Weil aber diese Reorganisation Auswirkungen hat auf beide Kammern, ist es sachlich richtig und zweckmässig, wenn eine Kommission dieses Geschäft vorberät, die in beiden Kammern verankert ist. Hier stehen nicht viele Möglichkeiten zur Verfügung. Es gibt nebst den Büros, die sich hier in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zusammengefunden haben, allenfalls noch die Begnadigungskommission oder allenfalls eine zusätzliche Ad-hoc-Kommission, die sich aber unseres Erachtens wiederum aus Mitgliedern des Ständerats und des Nationalrats zusammensetzen müsste. Deshalb meinen wir, dass das Geschäft reif ist. Wir können darauf eintreten. Sie ersehen aus den Einzelanträgen, dass es Wünsche sind, die wir heute behandeln und darüber befinden können. Wenn Sie das Geschäft jetzt zurückweisen, werden natürlich auch diese Bemühungen wiederum über Monate oder ein Jahr zurückgestellt.
Herr Rebeaud hat sich im Hinblick auf die Zusammensetzung der Verwaltungskommission auch gefragt, inwieweit die Minderheiten in dieser Verwaltungskommission zum Zuge kommen können. Wir können zunächst einmal davon ausgehen, dass die Verwaltungskommission eben eine Delegationskommission ist: Sie übernimmt Aufgaben, die an sich bis jetzt bei den Ratspräsidenten lagen. Daraus ist ersichtlich, dass die Verwaltungskommission möglicherweise nicht das ideale Instrument ist – es wären auch aus der Sicht der Arbeitsgruppe noch bessere Führungsinstrumente denkbar –, aber weil es sich um einen Parlamentsbetrieb handelt, gilt es immer auch die politische Komponente zu berücksichtigen. Deshalb ist unseres Erachtens der Vorschlag, wenn nicht ideal, so doch mindestens gut.
Er gewährleistet auch eine gewisse Rotation in der parteipolitischen Zusammensetzung der Verwaltungskommission. Aber die Rotation bezieht sich auf die Mitglieder der Kommission und nicht auf die Präsidenten. Die Verwaltungskommission würde nach dem gleichen Grundsatz wie die anderen, ständigen Kommissionen gewählt. Sie hätte eine bessere zeitliche Konstante, weil in Zukunft jeweils der Vizepräsident und der Präsident zwei Jahre Mitglieder sind. Die zwei übrigen Mitglieder hingegen – der Vertreter oder die Vertreterin des Ständerates und des Nationalrates – könnten während der ganzen Legislatur oder allenfalls während sechs

Jahren Mitglied der Kommission sein und die nötigen Erfahrungen sammeln und umsetzen.
Herr Rebeaud hat die Frage der Möglichkeiten der Einflussnahme durch den Beauftragten aufgeworfen. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass der Beauftragte, der sich hauptsächlich mit der Beaufsichtigung der Parlamentsdienste zu befassen hat, über seine Feststellungen, aber auch über die Wünsche, die Sie an ihn herantragen werden, der Verwaltungskommission Bericht erstatten muss.
Herr Müller-Aargau, als ehemaliges Mitglied des Büros, hat zu Recht auf die sachlichen Probleme in der Führung der Parlamentsdienste hingewiesen. Von ihm stammt auch das schöne Bild des juristischen «Murkses». Die Arbeitsgruppe hat sich tatsächlich mehrere Male unter zwei Gesichtspunkten mit der Frage der Verfassungsmässigkeit auseinandergesetzt. Wir haben festgestellt, dass eine völlige Abkoppelung der Parlamentsdienste und unseres eigenen Sekretariates von der Bundeskanzlei eine Verfassungsrevision voraussetzen würde, also eine Volksabstimmung. Dasselbe gilt für den hängigen Vorstoss, der darauf abzielt, dass der Generalsekretär der Bundesversammlung nicht wie bisher durch den Bundesrat, sondern durch die Bundesversammlung oder durch die Räte gewählt wird. Die Büros und die Arbeitsgruppe sind der Meinung, dass hier an die Grenze der Biegsamkeit des Verfassungsrechts gegangen wird, aber sicherlich im Sinn und im Einverständnis mit dem Schweizervolk, das mit uns eine effiziente Parlamentsarbeit wünscht und sicher nicht verstehen würde, wenn wir für unsere interne Organisation eine Verfassungsrevision einleiten und eine Volksabstimmung durchführen wollten.
Im Sinne der Sicherstellung der Zusammenarbeit zwischen der Bundeskanzlei und den Parlamentsdiensten haben wir vorgeschlagen, dass der Bundeskanzler mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnimmt. Herr Müller-Aargau hat auch gefragt, ob die Kommission wünsche, dass der Bundeskanzler an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnimmt. Diese Frage ist ganz klar mit ja zu beantworten. Wir wünschen, dass der Bundeskanzler persönlich, nicht einer seiner Stellvertreter, an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnimmt.
Damit ist, auch aus der Sicht der Bundeskanzlei und des Bundesrates, die Verfassungskonformität sichergestellt. Ueber Geschäfte, die die Bundeskanzlei nicht betreffen, kann die Verwaltungskommission auch beraten und beschliessen, wenn der Bundeskanzler nicht dabei ist.
Wir haben uns klar darüber ausgesprochen, dass das eine Ausnahme sein müsste, die begründet und der Bundeskanzlei zum voraus mitgeteilt werden müsste.
Die gleiche Ueberlegung haben wir zum Wahlverfahren des Generalsekretärs angestellt. Auch da hat Herr Müller-Aargau zu Recht festgestellt, dass wir Ihnen vorschlagen, so weit zu gehen, wie es die Verfassung noch zulässt: Der eigentliche Wahlakt des Generalsekretärs liegt beim Bundesrat, aber die Organe des Parlamentes nehmen für sich ein Vorschlagsrecht in Anspruch – und zwar ein ausschliessliches – und validieren die Wahl durch den Bundesrat, durch die Koordinationskonferenz, also die Vereinigung der Büros des Nationalrates und des Ständerates. Auch für dieses Prozedere können wir Uebereinstimmung zwischen dem Bundesrat und den beiden Büros feststellen.
Herr Müller-Aargau fragt ferner, ob es zutreffe, dass für die Angestellten der Parlamentsdienste der Personalstopp – wie er für die übrige Bundesverwaltung gelte – keine Gültigkeit habe? Die Arbeitsgruppe und die beiden Büros der Räte sind der Meinung, dass dieser Personalstopp für die Angestellten in den Parlamentsdiensten selbstverständlich keine Gültigkeit hat. Wir sind also frei, je nach den heutigen Beschlüssen und ihren personellen Konsequenzen an die Räte heranzutreten. Das Prozedere wäre so: Wenn Sie heute zustimmen und nächste Woche der Ständerat auch, möchten wir versuchen, bereits auf das Budget hin mit den entsprechenden Vorlagen an Sie zu gelangen.
Es ist nicht Sache der Rapporteure des Büros, die Frage von Herrn Müller-Aargau zu beantworten, wie man es hier im Saal mit der «Macht» halte. Die Wahlen der ständigen und der Ad-hoc-Kommissionen erfolgen auf Vorschlag der Büros durch die Räte. Das gleiche würde auch zutreffen für die Mitglieder der Verwaltungskommission. Diese würden durch den Rat gewählt. Jedenfalls eines kann ich an seine Adresse und an die von ihm hier am Pult mitvertretenen kleineren Fraktionen sagen: Das System der Verwaltungskommission, wie es hier vorgeschlagen ist, ermöglicht einen Turnus für die Mitgliedschaft von Vertretern aus kleinen Fraktionen sehr wohl, jedenfalls häufiger als sie zu Präsidien kommen.
Herr Nussbaumer hat auf die Problematik der Koordination zwischen der Beschlussfassung Ständerat und Nationalrat hingewiesen.
Ich habe das auch vorhin als Argument gegen den Rückweisungsantrag von Herrn Béguelin vorgebracht, dass wir nicht völlig frei sind im Prozedere – in der materiellen Beurteilung sicher, aber im Prozedere nicht –, weil wir etwas beschliessen, was für beide Räte Auswirkungen und Gültigkeit haben muss.
Frau Stamm meldet Zweifel mit Bezug auf die Effizienz dieser Verwaltungskommission an. Ob diese Zweifel berechtigt sind oder nicht, darüber können wir jetzt kein Urteil abgeben. Die Verwaltungskommission wird durch den Rat gewählt, zum Teil aber wird sie durch die gesetzliche Grundlage jetzt definiert. Wenn Sie also den Präsidenten beider Räte, die jetzt allein für die Führung des Generalsekretariats und dessen Beaufsichtigung zuständig sind, die beiden Vizepräsidenten plus zwei Vertreter der beiden Räte zugesellen, müsste eigentlich die Effizienz, rein vom zeitlichen Aufwand her, auf jeden Fall besser sichergestellt sein als beim heutigen System. Eines jedenfalls muss man feststellen: Auch wenn die Verwaltungskommission nach parteipolitischen Gesichtspunkten zusammengesetzt wird, wird sie vor allem ein Interesse haben, nämlich dafür zu sorgen, dass der Parlamentsbetrieb und die Parlamentsdienste gut funktionieren.
Mit Bezug auf die Informatik können wir Ihnen sagen, dass, falls die Reorganisation beschlossen wird, mit der nächsten oder allenfalls übernächsten Budgetberatung vorgesehen wäre, die entsprechenden Kredite anzubegehren und die Konzepte über geplante Anschaffungen vorzustellen.
Zum Schluss noch etwas zu Ihrer Bemerkung, Frau Stamm, über das «Denkmal» unseres Ratspräsidenten. Es ist durchaus zuzugeben, dass die Arbeitsgruppe unter massivem Druck unseres Präsidenten gestanden hat – aber nur mit Bezug auf die Sitzungstermindichte. Wenn er sich zum Ziel gesetzt hat, im Rat während eines Jahres eine solche Reorganisation durchzusetzen, hat das viele sachliche Gründe. Diese sachlichen Gründe wollen wir akzeptieren. Ich glaube nicht, dass es um die Frage eines Denkmals geht. Wenn es ein Denkmal wäre, wäre es eine *contradictio in adjecto*: Eine der vorgeschlagenen Massnahmen will ja eine Kompetenz, die jetzt beim Ratspräsidenten liegt, in eine Kommission hinunterdelegieren. Somit würde das Denkmal darin bestehen, dass er einen Mächtigen vom Throne stürzt.
Der deutsche Staatsphilosoph Max Weber hat einmal in einem Aufsatz mit dem Titel «Politik als Beruf» geschrieben: «Man kann sagen, dass drei Qualitäten vornehmlich entscheidend sind für den Politiker: Leidenschaft, Verantwortung und Augenmass.»
Die Büros sind der Meinung, dass diese Vorlage zwar mit zeitlicher Leidenschaft vorangetrieben wurde, dass sie aber trotzdem verantwortungsbewusst ist, nämlich mit der Zielsetzung, die Führung des Parlamentes besser in den Griff zu bekommen und Ihren Anliegen und Ihren Wünschen besser entsprechen zu können. Wir glauben auch, dass das nötige Augenmass angewendet worden ist, weil die Vorschläge, die wir Ihnen unterbreiten, Vorschläge sind, von denen wir die Auswirkungen heute abschätzen können.
Ich bitte Sie deshalb, den Rückweisungsantrag abzulehnen und die Detailberatung aufzunehmen.

M. **Rebeaud:** Excusez-moi de remonter à la tribune et de rallonger encore ce débat, mais il nous est impossible de voter sur la proposition de M. Béguelin sans avoir entendu

les prises de position des rapporteurs du Bureau. J'aimerais donc, Messieurs, que vous y répondiez dans la mesure du possible, pour nous permettre de déterminer s'il faut voter pour la proposition de M. Béguelin ou pour la vôtre.
Je répète la question: Nous avons fait un certain nombre de propositions qui éviteraient, dans l'arrêté B, aux députés demandant à titre individuel un renseignement ou une information au centre de documentation de se voir refuser cette demande, à cause des priorités du service des commissions. Notre proposition à L'article 13, lettre d, dit ceci: «Les besoins des commissions ne peuvent pas être invoqués pour différer ou refuser l'exécution d'un mandat individuel». Si le Bureau est d'accord avec cette proposition et avec celle faite à l'article 3 qui prévoit que la Commission administrative associe l'ensemble des membres du Parlement à une évaluation bisannuelle de ses services pour éviter les effets de monopole ou de blocage évoqués par les critiques, nous pouvons voter contre la proposition Béguelin.
Si le Bureau refuse ces propositions – ce que vous avez dit tout à l'heure étant insuffisant pour nous rassurer, et l'argumentation juridique de M. Iten sur la base de notre règlement n'étant pas convaincante non plus – rien n'empêche alors notre conseil de former une commission ad hoc sur des tâches dont le bureau est normalement chargé. Il n'est nulle part marqué dans notre règlement que le bureau tienne le monopole en cette matière. D'ailleurs, il existe déjà une commission Borel qui s'occupe de telles affaires, je ne vois donc aucune incompatibilité avec notre règlement dans le fait de créer une commission ad hoc.
Je vous remercie donc, et j'attends avec intérêt votre prise de position, selon laquelle nous voterons pour ou contre la proposition Béguelin.

M. **Ruffy,** rapporteur: Je suis quelque peu surpris de constater que la méfiance commence à s'insuffler dans les rapports entre le Parlement et le Bureau, et que l'on imagine qu'un président de commission puisse filtrer la documentation distribuée aux membres de ladite commission. Vraiment, si l'on suppose qu'un parlement démocratique fonctionne sur ce genre de principe, nous avons meilleur temps d'arrêter de travailler ici, car cela est absolument en contradition avec les principes que nous défendons à l'unanimité. Croire que le Bureau veut retenir une information issue d'une analyse du fonctionnement des services du Parlement est véritablement lui témoigner une certaine méfiance, Monsieur Rebeaud. Je ne peux pas l'interpréter autrement. Je le répète, sur le principe, nous sommes tout à fait d'accord avec vos revendications qui entrent absolument dans la conception du Bureau. Simplement, la forme juridique que vous choisissez n'est pas la bonne. Optez plutôt pour une motion.
En effet, vous prétendez qu'un député ne doit pas pouvoir recevoir une réponse négative à sa demande parce que le service des commissions serait surchargé. Or, actuellement, le service de documentation prie certains d'entre nous qui le consultent d'observer des délais allant de trois à quinze jours. Je ne peux donc pas vous promettre que ce que vous proposez sera réalisé. Nous demandons un certain temps pour voir comment fonctionne le nouveau système mis en place.
Encore une fois, je vous affirme que le Bureau n'a aucune intention de retenir une information.

Iten, Berichterstatter: Herr Rebeaud will in gewissem Sinne – die Detailberatung vorausnehmend – eine Stellungnahme zu diesem Detailproblem hören, um sich zu entscheiden, ob er der Rückweisung zustimmen will oder nicht. Aus der Sicht der Arbeitsgruppe habe ich drei Dinge zu sagen.
1. Die Zielsetzung der Reorganisation und damit der Auftrag an die Verwaltungskommission ist klar, die Dienstleistung auch des Dokumentationsdienstes für die Kommissionen, aber auch für jedes Mitglied dieses Rats zu verbessern. Wenn jemand behauptet, man müsse jetzt befürchten, dass die Dienstleistungen des Dokumentationsdienstes gegenüber dem einzelnen Anfrager schlechter würde, ist das falsch, weil es nicht mit der Zielsetzung der Reorganisation übereinstimmen kann. Wir wollen eine Verbesserung der Dienstleistungen.
2. Es liegen Ihnen einige sachliche Anträge vor, die wir in der Detailberatung behandeln werden. Es sind Anträge, die materiell eine Verbesserung oder Konkretisierung der Reformvorschläge oder eine Kontrolle über die Ergebnisse der Vorschläge wünschen: einer von Herrn Bodenmann im Bereich der Informatik, einer von Herrn Rebeaud im Bereich einer Erfolgskontrolle – einer Kontrolle über die Kontrolle, und zwar eine Aussprache in beiden Räten über die Ergebnisse und Auswirkungen der Reorganisation – und schliesslich einer von Herrn Ott mit Bezug auf ein zeitlich relativ gedrängtes Programm für Uebergangsbestimmungen, auch für Kreditanträge.
Gesamthaft gesehen können auch diese drei Wünsche von der Arbeitsgruppe und von den Büros beider Räte problemlos entgegengenommen werden. Diese Wünsche stammen aus dem Parlament und die Verwaltungskommission wird als Ihre Dienstleistungskommission diese Wünsche entgegennehmen und realisieren müssen. Es scheint uns durchaus zweckmässig, wenn Sie das wünschen, auch nach zwei Jahren einmal eine Beurteilung über die Ergebnisse dieser Reorganisation vorzunehmen und im Rat zu diskutieren. Es wäre falsch, wenn der Eindruck aufkäme, das Büro möchte mit dieser Reorganisation irgendetwas verheimlichen oder verschlechtern. Das Gegenteil ist der Fall.
Wir werden deshalb rein von der Sache her den Antragstellern Bodenmann, Rebeaud und Ott durchaus Sympathie entgegenbringen können; wir werden sie allerdings aus formellen Gründen zur Ablehnung beantragen, weil diese Wünsche Wünsche an die Verwaltungskommission sind und nicht ins Gesetz gehören. Lediglich mit dem Antrag von Herrn Keller werden wir uns auch sachlich auseinandersetzen müssen, weil wir ihn von der Konzeption her natürlich ablehnen.
Ich hoffe, damit Ihre Fragen beantwortet zu haben, damit Sie wissen, ob Sie bei der Eventualabstimmung für Rückweisen stimmen wollen oder nicht.

Frau **Stamm:** Zuhanden des Protokolls möchte ich ganz deutlich erklären, dass meine Bemerkung über das Denkmal ein Kompliment für unseren Präsidenten war. Ich finde es fabelhaft, wenn sich jemand etwas vornimmt und das dann auch durchzieht! Ich meinte das positiv!

Bundeskanzler **Buser:** Ich möchte die Diskussion nicht zu sehr verlängern. Der Vertreter des Bundesrates ist in der Regel bei parlamentarischen Initiativen ohnehin nur *ad audiendum* hier. Nach den Voten, die gefallen sind, muss ich doch zwei Worte sagen:
Der Bundesrat hat zweimal Stellung genommen. Frau Stamm hat auf einen zweiten Brief hingewiesen. Ich komme darauf noch zurück. Er hat wie immer nur zu den grundsätzlichen Fragen Stellung genommen, nicht aber zu den parlamentsinternen. So ist die Frage, an welche Kommission dieses Geschäft abgetreten werden soll, kein Problem für den Bundesrat.
Hingegen hat er insbesondere zur Verfassungsmässigkeit und zur Reorganisation schlechthin Stellung genommen. Die Verfassungsmässigkeit hat er bejaht. Was Sie jetzt vor sich haben, liegt im Rahmen der Revision des Beschlusses über die Parlamentsdienste von 1972, als sich der Bundesrat sehr eingehend mit der Verfassungsmässigkeit auseinandergesetzt hat und sie bejahte. So hat er auch heute wieder in diesem Sinne Stellung genommen.
Zur Reorganisation schlechthin beantragt Ihnen der Bundesrat Zustimmung mit dem Hinweis, dass er sich auf Details weder einzulassen braucht noch einzulassen wünscht. Dazu gehört insbesondere die Frage der Gestaltung des Dokumentationsdienstes, die Sie offenbar noch sehr beschäftigen wird. Das ist Ihr ureigenes Problem, mit dem Sie sich auseinandersetzen müssen. Hingegen sind zwei Probleme aufgeworfen worden, die der Erwähnung wert sind: die Informatik und die Verwaltungskommission.

Bei der Informatik hat der Bundesrat in seinem ersten Brief unterstrichen, dass er sehr grossen Wert auf eine enge Koordination zwischen den Diensten der Bundesversammlung und der Bundeskanzlei legt. Nehmen Sie den Antrag Bodenmann, der zwar Zukunftsmusik ist, der Ihnen aber zeigt, wo die Probleme liegen. Wenn wir das realisieren wollen, wenn Sie den Anschluss an die Informatik finden wollen – was wir alle hoffen und wünschen –, dann setzt dies eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den Diensten des Parlaments und der Verwaltung schlechthin, nicht nur der Bundeskanzlei, voraus.
Zur Verwaltungskommission: In Ziffer 522 ist ausgeführt worden, dass der Bundeskanzler an den Sitzungen der Verwaltungskommission mit beratender Stimme teilnimmt, soweit Angelegenheiten aus seinem Zuständigkeitsbereich behandelt werden. Dem Bundesrat liegt daran, hier darauf hinzuweisen, dass die gründliche Information des Kanzlers über alle diese Probleme sehr wichtig ist. Der überwiegende Teil – es ist schwer, einen Prozentsatz zu nennen – der Geschäfte, die die Verwaltungskommission behandeln wird, sind Geschäfte, die auch die Verwaltung angehen, also die Bundeskanzlei in erster Linie und den Bundesrat. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass der Kanzler – sei es meine Wenigkeit oder in Bälde mein Nachfolger – an diesen Sitzungen teilnehmen kann oder aber auf jeden Fall genügend und gründlich informiert wird. Nach den Voten der beiden Kommissionsreferenten besteht darüber glücklicherweise kein Zweifel.
Ein letztes Wort zu den Briefen: Frau Stamm hat darauf hingewiesen, es gebe deren zwei: den Brief an das Büro und die Stellungnahme zuhanden des Parlaments: Das stimmt. Das ist aber nichts Verdächtiges. Wir haben im Bericht an das Parlament selber darauf hingewiesen, dass der Bundesrat zu den mehr technischen und administrativen Abläufen den beiden Büros bereits geschrieben hat. Darin hat er sich noch zu den Fragen der Bibliothek geäussert, zum Problem der Ernennungen, zum Problem der Büros für die Parlamentarier usw., also zu Dingen, die er, weil weniger wichtig, in seiner Stellungnahme zuhanden der eidgenössischen Räte nicht mehr aufgegriffen hat.
In diesem Sinn möchte ich wiederholen, dass der Bundesrat – mit den erwähnten Vorbehalten – der Reform, wie Sie sie vorgesehen haben, zugestimmt hat.

M. **Rebeaud:** Je regrette que M. Ruffy ait supposé que je me méfiais de lui car j'ai une parfaite confiance en lui. Mais il ne s'agit pas ici d'une question personnelle. Nous nous donnons maintenant un règlement qui sera encore valable quand MM. Ruffy et Iten ne feront plus partie du Bureau, et les questions fondamentales posées par nos propositions le resteront à long terme, quelle que soit la confiance que nous accorderons aux futurs membres du Bureau.
Je tiens à préciser – il y a eu malentendu à ce sujet – que nous acceptons de transformer en motion notre proposition concernant l'arrêté A qui demande une évaluation globale de l'exercice au bout de deux ans. En revanche, nos deux propositions relatives à l'arrêté B y ont parfaitement leur place et nous les maintenons telles quelles.
En outre, si les positions qui nous ont été données par les deux rapporteurs du Bureau restent inchangées, nous devrons voter, comme annoncé, en faveur de la proposition de M. Béguelin tendant au renvoi de la question à une commission ad hoc où tous les groupes soient représentés, afin d'étudier sérieusement le problème.

Präsident: Eintreten ist unbestritten. Ich gehe davon aus, dass Eintreten für die beiden Vorlagen A und B beschlossen ist.
Es liegt ein Rückweisungsantrag von Herrn Béguelin vor. Ich gehe davon aus, dass er auch die Teile A und B betrifft und wir eine einzige Abstimmung darüber abhalten können. – Herr Béguelin ist einverstanden.
Die Büros der beiden Räte beantragen Ihnen, die Vorlage jetzt zu behandeln und nicht zurückzuweisen. Herr Béguelin beantragt, die Vorlage an eine Ad-hoc-Kommission zurückzuweisen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Büros	69 Stimmen
Für den Antrag Béguelin (Rückweisung)	44 Stimmen

A. Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les conseils

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, Art. 8quater und 8novies (neu)
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Titre et préambule, ch. I, art. 8quater et 8novies (nouveau)
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Ziff. II Abs. 1
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Ch. II al. 1
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Ziff. II Abs. 2
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Rebeaud
Es tritt am .... vorerst für zwei Jahre in Kraft. Vor Ablauf dieser Periode führt eine Kommission beider Räte eine Erfolgskontrolle der Reorganisation durch und erstattet dem Parlament Bericht.

Ch. II al. 2
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Rebeaud
Elle entre en vigueur le ...., d'abord pour une durée de deux ans. Avant la fin de cette période, une commission des deux conseils évalue les résultats de la réorganisation et fait rapport au Parlement.

M. **Rebeaud:** Cette proposition demande que, dans deux ans, nous procédions à une évaluation globale de la réforme et que nous nous donnions la possibilité de la modifier sur certains points. Je me suis laissé convaincre que cette proposition n'avait pas sa place dans la loi. Je suggère donc sa transformation en motion et je souhaite qu'elle soit soumise au plénum sous cette forme. Je ne m'étendrai donc pas davantage puisque j'ai déjà justifié ma proposition à trois reprises. Je ne me donnerai pas, pour une quatrière fois, le plaisir médiocre de me répéter.

Motion Rebeaud

Präsident: Herr Rebeaud zieht seinen Antrag zurück. Er möchte ihn aber dem Rat in der Form einer Motion unterbreiten. Der Antrag heisst: «Nach zwei Jahren wird eine Erfolgskontrolle durchgeführt und dem Rat Bericht erstattet.»

Ich glaube, ich kann Ihnen im Namen der Büros mitteilen, dass wir bereit sind, diese Motion entgegenzunehmen. Wir können Ihnen auch regelmässig Bericht erstatten über das Funktionieren der Parlamentsdienste, damit Sie Gelegenheit haben, Ihre jeweiligen Wünsche persönlich anzubringen, wie wir das mit dem Geschäftsbericht alljährlich tun. Dem steht nichts im Wege.
Wird diese Motion bestritten? – Das ist nicht der Fall.
Wir werden dem Rat den bereinigten Text noch austeilen.

Ueberwiesen – Transmis

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 101 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Titre et préambule
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Keller
Abs. 1 Bst. d
d. Dokumentationsdienst

Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Keller
Al. 1 let. d
d. Le service de documentation

Keller: Ich möchte die Anträge, die ich auf einem Blatt zusammengefasst habe, gesamthaft begründen, weil sie zum grössten Teil zusammenhängen und weil ich so Zeit sparen kann.
Ich möchte auch meine Interessen offenlegen. Ich bin Mitglied der Dokumentationskommission. Ich verliere meinen Posten, wenn Sie das beschliessen, aber das ist nicht der Grund für meine Anträge. Ich möchte vielmehr die Gelegenheit wahrnehmen, mich dafür einzusetzen, dass in der Parlamentsreform ganz besonders die Anliegen der einzelnen Parlamentarier berücksichtigt werden und zwar eben jener Parlamentarier, die wie ich und viele unter Ihnen über keine Infrastruktur verfügen, sondern die als eigentliche Self-made-Parlamentarier – wie ich mich gerne bezeichne – alles, was an administrativen Arbeiten anfällt, mit eigener Hand erledigen. Ich bitte alle anderen, die für die Erledigung ihrer parlamentarischen Tätigkeit über eine bessere Infrastruktur verfügen – ich mag ihnen das sehr wohl gönnen –, meine Anträge in diesem Sinne zu berücksichtigen. Das wollte ich zu Beginn sagen.
Noch eine Vorbemerkung: Diese Vorlage ist schwer durchschaubar. Ich beziehe mich jetzt auf den Dokumentationsdienst und den Kommissionendienst, wo eine konzeptionelle Aenderung vorgenommen werden soll. Es ist schwer zu durchschauen, wie das nachher funktioniert; deshalb möchte ich Ihnen einen Vorschlag machen, der klarer ist. Die Verschmelzung von Kommissionendienst und Dokumentationsdienst, wie sie jetzt vorgesehen ist, scheint mir unnötig zu sein. Man kann diese zwei Dienste durchaus nebeneinander bestehen lassen und sie einfach auffordern zusammenzuarbeiten.
Mein erster Vorschlag: Sagen wir doch nicht «Dokumentationszentrale», sondern sagen wir wie bis anhin «Dokumentationsdienst». Es ist ein Dienst, es ist ein Instrument, das uns dienen, zudienen soll. «Dienst» beinhaltet auch den Ort einer Begegnung; Zentrale, das ist allenfalls ein Ort, wo man Dokumente holen oder deponieren kann; ich möchte durch die Beibehaltung des Wortes «Dienst» die menschliche Dienstleistung in einem umfassenderen Sinne gewürdigt sehen. Das ist das eine.
Mein zweiter Vorschlag betrifft die Zusammenführung. Ich bin der Meinung, dass diese beiden Dienste – Kommissionendienst und Dokumentationsdienst – zur Zusammenarbeit verpflichtet werden sollen, dass sie aber in ihren Funktionen – Kommissionsdienst zu leisten und Dokumentationsarbeit zu erbringen – getrennt bleiben sollen. Damit ist auch die Möglichkeit gegeben, dass in beiden Gremien die entsprechenden Experten sitzen; das sollen sie ja sein, Generalisten sind wir. Ich sehe nicht ein, warum man die beiden verschmelzen soll. So wüssten wir, dass es sich im einen Dienst um wissenschaftliche Mitarbeiter der Dokumentation und im andern um Rats- und Kommissionssekretäre handelt, die je ihre spezifischen Aufgaben erfüllen. Damit hätten wir klare Verhältnisse und müssten nicht diese etwas undurchschaubare Zusammenführung vornehmen.
Nächster Punkt meiner Anträge: Was die Zusammenarbeit anbelangt, so würde ich in einem Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d die beiden Dienste zur Zusammenarbeit verpflichten; der Text des Büros würde gestrichen.
In einem weiteren Antrag möchte ich klar festhalten, dass der Dokumentationsdienst dem einzelnen Parlamentarier zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen offensteht. Das war bisher so, das können Sie im geltenden Reglement nachlesen, da steht «zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen». Jetzt soll es in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d heissen «sie bearbeiten Auskünfte an die Ratsmitglieder». Schon der sprachliche Ausdruck «Auskünfte bearbeiten» ist mehr als seltsam. Sie können Fragen, sie können Aufträge bearbeiten, aber die Auskunft bearbeiten, das möchte ich selber tun. Also ein sprachliches Unding, aber es ist nicht meine Aufgabe, belehrend zu wirken.
Aber am Wort «Beratung» sollten wir festhalten. Das Wort scheint mir bedeutend; auch wenn immer wieder gesagt wird, das ändere nichts, es werde alles besser, so sehe ich in der Formulierung «sie bearbeiten Auskünfte» doch einen Rückschritt gegenüber «sie stehen uns zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung».
In Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c möchte ich noch etwas beifügen. Das Büro formuliert diesen Abschnitt negativ. Grundsätzlich ist man «nicht zuständig zur Abfassung von Begründungen persönlicher Vorstösse oder für Aufträge, die nicht zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen». Damit bin ich völlig einverstanden. Aber das bringt uns ja eigentlich wenig.
Man sollte doch positiv sagen: Wenn man hier schon an einen Fortschritt glaubt, was kann uns dieser positiv bringen? Ich bringe Ihnen eine positive Formulierung: Ich teile die Auffassung, man soll uns keine Begründungen für persönliche Vorstösse schreiben, aber man kann uns sehr wohl behilflich sein, etwa in dem Sinne, dass man uns in der Konzeptphase – ich weiss nicht, ob das ein juristischer Begriff ist, aber ich muss mir ja irgendwie behelfen – aktiv berät. Ich habe davon schon profitiert, indem ich auf einen Vorstoss verzichtete oder dann auch in eine andere, bessere Richtung gelenkt wurde. Ich habe das Instrument genutzt und finde, dass man das auch sagen sollte. Man kann natürlich sagen, dass man Aufträge, die nicht der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen, nicht erteilen darf. Man kann es aber auch positiv sagen: Aufträge, die der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen, sollten doch verlangt werden können! In dem Sinne bin ich überzeugt, dass ich mit meinen Formulierungen etwas zur Verbesserung bei-

trage, und wenn das Büro sagt, diese Reform sei fortschrittlich und günstig, dann bitte ich doch, mir zuzustimmen.
Zum Schluss habe ich einen Eventualantrag. Wenn Sie in den Artikeln 11 und 13 dem Konzept folgen, wie es das Büro will – Zusammenfügung dieser beiden Dienste und Schaffung einer Dokumentationszentrale –, bitte ich Sie, doch immerhin am Schluss stehenzulassen, dass diese Dienste den Ratsmitgliedern «zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung stehen» und eben nicht einfach nur «Auskünfte bearbeiten». Ich bitte Sie also um Zustimmung und bin überzeugt, so wie ich den Vorschlag des Büros verstehe, dass ich damit etwas zur Verbesserung beitrage.

Steinegger: Ich muss Herrn Kollege Keller sagen, dass ich auch über keine besondere Infrastruktur hinsichtlich Dokumentation verfüge und auch auf die Dienste des Parlamentes angewiesen bin. Was ist der Ausgangspunkt für die Koordination zwischen den Kommissionsdiensten und dem Dokumentationsdienst? Einen Bereich habe ich angesprochen, nämlich gewisse Spannungen, die aus der Zusammenarbeit zwischen Dokumentationsdienst und den übrigen Bereichen der Parlamentsdienste entstanden sind und dass diese Spannungen ja teilweise sogar in Form von Postulaten, Interpellationen usw. hier vors Plenum gebracht worden sind. Dann wurde festgestellt, dass im Bereich der Kommissionsdienste zu den verschiedenen Sachbereichen selbständige Dokumentationen im Aufbau begriffen waren, und die Kommissionsdienste müssen ja auch das ganze Spektrum unserer Tätigkeit abdecken. Da ist doch die Meinung, es sei unsinnig, dass man eigentlich zwei Dokumentationen aufbauen lässt, auf der einen Seite beim Kommissionendienst und auf der anderen Seite bei einem sogenannt unabhängigen Dokumentationsdienst. Aus diesen Gründen erfolgt die Koordination, und daraus ergeben sich doch Vorteile und Synergie-Effekte.
Sie haben in Zukunft zwei Zugangsmöglichkeiten zu allen Informationen: einerseits über den Kommissionendienst und andererseits direkt über die Dokumentationszentrale. In der Regel wird Ihnen der Zugang über den Kommissionendienst am nächsten stehen, weil man dort ja weiss, was im Moment läuft, wie die Bedürfnisse der Parlamentarier sind. Es gibt ein kleines Problem: Es wäre tatsächlich auch ein direkter Zugang zu den Mitarbeitern des Dokumentationsdienstes wünschbar, und zwar generell, weil man vielleicht mit dem Kommissionssekretär nicht alles diskutieren möchte, der ja auch in einem besonderen Treueverhältnis zu seinem Präsident steht. Aus diesen Gründen finde ich es auch richtig, dass ein direkter Zugang zur Dokumentationszentrale möglich ist. Aber ich möchte Sie bitten, den Anträgen der Arbeitsgruppe und zu dieser Koordination zuzustimmen und auf die weitere Separation dieser Dienste zu verzichten, eine Separation, die uns in den letzten Jahren nichts als Probleme geschaffen hat.

M. **Ruffy,** rapporteur: Au nom du Bureau, je me vois dans l'obligation de rejeter l'amendement de M. Keller.
Sur le fond, cette proposition entre frontalement en collision avec notre conception dans l'agencement de tout ce qui concernera la documentation. Effectivement, un des points centraux de la réforme consiste à permettre aux collaborateurs scientifiques du service de documentation d'apporter leur soutien aux secrétaires de commissions.
Il faut bien se rendre compte que, dans le service de l'information et de la documentation, il existe deux types de prestations. Le premier, probablement, consiste à fournir de l'information élémentaire et fait appel à une banque de données qui sera rapidement mise sur pied. Le second, lié à une recherche et à une élaboration de l'information, ainsi qu'à une recherche de renseignements dans différents domaines, répond à une sollicitation beaucoup plus importante de la part d'un parlementaire. Autrement dit, le premier type de prestations sera dorénavant fourni par la centrale de documentation, qui sera en étroite collaboration avec le service de l'informatique, et les mandats plus poussés de recherche qui consistent à élaborer de l'information seront remplis par les collaborateurs scientifiques qui soutiendront les services des commissions. Telle est la conception fondamentale de la nouvelle réorganisation en ce qui concerne l'information et le service des commissions.
Or, M. Keller nous propose d'en revenir à l'ancien statut. Nous avons dénoncé les défauts de cette situation, et les propositions que nous vous présentons aujourd'hui veulent justement apporter des modifications à ces structures.
En ce qui concerne l'insistance de M. Keller au sujet des renseignements d'ordre positif, et surtout juridique, j'attire son attention sur le fait que ce n'est pas forcément le service des commissions qui répondra automatiquement à des demandes de parlementaires dans le domaine juridique. En effet, la centrale de documentation sera tout à fait apte à répondre à un certain type de sollicitation, même de caractère juridique.
Je ne crois pas qu'il y ait, dans l'intention de ceux qui présentent une nouvelle organisation des Services du Parlement, une volonté de diminuer, de quelque manière que ce soit, les prestations apportées aux parlementaires de la part des services d'information, que ce soit la centrale de documentation ou le service des commissions.
Enfin, je ferai remarquer à M. Keller que même le secrétariat central peut devoir apporter des renseignements d'ordre juridique à un parlementaire qui en ferait la demande.
Cette insistance à tout concentrer sur le service de documentation n'est pas forcément la solution idéale par rapport aux besoins des parlementaires.
Je vous demande donc de rejeter l'amendement de M. Keller.

Iten, Berichterstatter: Ich nehme gleich Stellung zu allen Anträgen, die Herr Keller jetzt begründet hat. Seine Anträge gehen in zwei Richtungen. Den ersten Teil bilden konzeptionelle Anträge und den zweiten zusätzliche Wünsche, klarere Umschreibungen der Aufgaben der Dokumentationszentrale. Zur Konzeption muss ich Ihnen im Namen des Büros beantragen, seinen Antrag abzulehnen. Herr Keller möchte an sich den Status quo, die gänzliche Autonomie des Dokumentationsdienstes beibehalten. Herr Steinegger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Autonomie in den letzten Jahren eben auch Probleme gebracht hat. Diese Probleme möchten wir durch diese Reorganisation jetzt angehen. Die Büros sind der Meinung, dass es in diesem Fall besser wäre, die Dokumentationsaufgabe und den Dienst an den Kommissionen etwas näher zusammenzurükken. Eine Verbindung sei besser als eine völlige Trennung. Wir geben deshalb der vorgeschlagenen Lösung mit Ueberzeugung den Vorzug, weil wir durchaus akzeptieren, dass die Dokumentationsarbeit autonom sein soll. Wir wünschen aber auch die Dokumentationszentrale eingebunden in die Aufsicht über die Parlamentsdienste und demzufolge eingebunden in die Aufsicht der Verwaltungskommission und nicht einer separaten Dokumentationskommission. Wir wollen aber mit Bezug auf Herrn Kellers Bedenken ganz klar festhalten, dass auch hier das Ziel des Vorschlages dieser Reorganisation die Verbesserung der Dienstleistung der Dokumentationszentrale gegenüber den Mitgliedern des Rates ist, nicht die Verschlechterung. Wenn Sie Probleme haben oder nicht zufrieden sind mit der Dienstleistung der Dokumentationszentrale, ist das eben eine Angelegenheit, mit der sich dann die Verwaltungskommission oder der Beauftragte zu befassen haben; diese müssten dann innert nützlicher Frist Abhilfe schaffen. Wir sehen auch hier einen zeitlichen Vorteil, weil die Verwaltungskommission mit Sicherheit häufiger tagen wird, als beispielsweise die Dokumentationskommission bisher getagt hat; und sicher noch häufiger präsent ist der Beauftragte, der möglicherweise ohne ein schriftliches Verfahren sofort handeln kann.
Sie sagen im weiteren, man möchte eigentlich die Leistungen der Dokumentationszentrale und der Fachdienste für Kommissionen mit Bezug auf die Rechtsberatung etwas ausweiten. Die Büros sind der Meinung, dass das, was Sie wünschen, an sich im Angebot dieser Amtsstellen mit inbegriffen sein soll. Die Dokumentation und die Beratung eines

Parlamentariers umfassen selbstredend auch die Rechtsberatung, sofern sich rechtliche Probleme aus dem parlamentarischen Bereich ergeben. Es wird ja nicht Ihre Absicht sein, Herr Keller, eine Rechtsberatung aufzuziehen für die Mitglieder des Rates! Die Rechtsberatung hat sich darauf zu beschränken, rechtliche Probleme, die sich aus einer Anfrage an die Dokumentationszentrale ergeben, abzuklären, und wir sind der Meinung, dass diese Dienstleistung, Herr Keller, Ihrem Anliegen dienen muss, auch wenn das nicht *expressis verbis* in Artikel 12 oder 11 eingebaut wird. Sie schlagen dafür Artikel 12 vor. Wir sind der Meinung, es gehöre ebenso gut auch zu Artikel 11 und zu Artikel 9. Beim zentralen Sekretariat werden durchaus auch Rechtsfragen zu behandeln sein, die ein einzelnes Mitglied beantwortet haben möchte. Materiell sind wir mit dem zweiten Teil Ihrer Anträge einverstanden, indem wir erklären, Ihrem Begehren auf Rechtsberatung und Beurteilung sei auch so entsprochen.
Zur letzten Bemerkung, Herr Keller: Sie beanstanden bei Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d den Ausdruck «sie bearbeiten Auskünfte». Er ist in der Tat etwas unglücklich. Die Redaktionskommission wird sich vermutlich auf Ihre Empfehlung hin dieser Frage annehmen. Ihre Formulierung: «.... sie übernehmen Aufträge» ist aber auch nicht sehr viel besser. Der Sinn der Reorganisation soll ja auch sein, sicherzustellen, dass die Aufträge nicht nur übernommen, sondern auch bearbeitet und innert nützlicher Frist beantwortet werden.
Zusammenfassend darf ich Ihnen beantragen, den Antrag Keller bei der Abstimmung über Artikel 1 Absatz 1, aber gegebenenfalls logischerweise auch bei den Abstimmungen über die anderen Anträge, abzulehnen und das Konzept jetzt so zu belassen, wie es Ihnen die Arbeitsgruppe und die Büros vorschlagen. Sie haben ja beschlossen, dass Sie nach zwei Jahren über die Effizienz und die Ergebnisse dieser Reorganisation im Rat eine Aussprache haben möchten.

Präsident: Ich bitte die Stimmenzähler, die Präsenz festzustellen. – Die Beschlussfähigkeit ist gewährleistet.
Ich bitte Sie, den Saal zu betreten, wenn ich zur Abstimmung aufrufe. Es waren noch keine 100 anwesend, als ich zur Abstimmung schreiten wollte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Büros	74 Stimmen
Für den Antrag Keller	43 Stimmen

Art. 2
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 1 und 2
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Art. 3 al. 1 et 2
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 3 (neu)
Antrag Rebeaud
Die Verwaltungskommission führt unter Einbezug der Gesamtheit der Parlamentsmitglieder alle zwei Jahre eine Evaluation der Parlamentsdienste durch.

Art. 3 al. 3 (nouveau)
Proposition Rebeaud
La commission administrative associe l'ensemble des membres du Parlement à une évaluation bisannuelle des services du Parlement.

M. **Rebeaud:** Cette proposition revient à ajouter un alinéa 3 disant: «La Commission administrative associe l'ensemble des membres du Parlement à une évaluation bisannuelle de ses services.» C'est substantiellement une demande voisine de celle que nous avons adoptée tout à l'heure sous la forme de motion. Il y cependant une différence importante. La motion que nous avons adoptée tout à l'heure demande un rapport évaluant les effet de la réforme, sur lequel il peut y avoir ensuite une discussion parlementaire et, éventuellement, une modification de la loi ou du règlement. La proposition que je vous suggère d'inscrire dans la loi demande aussi une évaluation, mais de nature différente. Elle demande que l'ensemble des parlementaires soit associé tous les deux ans à l'évaluation.
La forme n'étant pas précisée, je pense que cela pourrait se faire soit par un entretien individuel avec chaque parlementaire, de manière à savoir dans quelle mesure ses besoins sont satisfaits, quels sont les problèmes qui se posent dans sa vie quotidienne de parlementaires – il s'agit des députés individuels et non seulement des membres du Bureau ou des principales commissions – soit, comme on en a fait l'expérience avec la maison «Karasek & Partner», par un questionnaire envoyé à tous les députés, leur donnant la possibilité d'évaluer d'après leur propre point de vue le fonctionnement des services du Parlement.
Je pense que la deuxième méthode serait infiniment plus économique en temps que la première. En tout cas, la tradition, voulant que tous les deux ans on fasse cet exercice d'évaluation du point de vue des parlementaires, et non seulement de celui de la Commission administrative, serait extrêmement saine. Quelques-uns d'entre nous ont découvert l'existence de certains services du Parlement à l'occasion de l'enquête faite par la maison «Karasek & Partner». Ils ont critiqué un certain nombre de défauts, mais ils ont aussi découvert qu'ils ignoraient un certain nombre de prestations qu'ils pouvaient tirer des services du Parlement. Nous devons savoir, en tout cas avoir présent à l'esprit, que si dans deux ans, nous serons tous les même dans cette salle, dans quatre ans déjà, un quart, un tiers ou la moitié d'entre nous auront été remplacés par d'autres, à qui il pourrait être extrêmement utile d'avoir ce contact direct et cette prise de conscience des divers problèmes qui sont liés aux services parlementaires. Je crois donc que cet alinéa 3 a tout à fait sa place dans la loi. C'est une exigence du fonctionnement de l'ensemble de l'appareil, je ne vois pas pourquoi il faudrait la transformer en postulat. Mais, si les représentants du Bureau vous garantissent qu'en adoptant un postulat ou une motion ou tout ce que vous voudrez, maintenant, sous une forme différente de celle qui est proposée, l'enquête auprès de chaque parlementaire individuel sera faite tous les deux ans, je veux bien m'y rallier.

M. **Ruffy,** rapporteur: Si vous m'offrez l'alternative, Monsieur Rebeaud, je préfère de loin la solution du postulat. Et je vais vous dire pourquoi.
En tant que membre du Bureau aujourd'hui, devoir prendre l'engagement de faire une enquête tous les deux ans, auprès de tous les parlementaires, de devoir interpréter correctement les questionnaires rentrés, c'est une charge que je peux prendre, mais sans engagement personnel, et je ne peux pas le faire aujourd'hui pour le Bureau.
Encore une fois, je suis convaincu que vous avez raison quand vous demandez que la Commission administrative établisse un contact étroit entre les services du Parlement et le Parlement. Cela, je crois, a manqué jusqu'à présent et il appartiendra à la Commission administrative de garantir cette liaison directe.
En revanche, je ne suis pas sûr que la solution que vous proposez soit la meilleure, et l'inscrire maintenant dans l'arrêté me paraîtrait véritablement un tout petit peu exagéré. Voilà pourquoi, si vous m'offrez cette alternative, je

vous prie au nom du Bureau de recourir au postulat ou à la motion.

Iten, Berichterstatter: Es mag an der Uebersetzung liegen. Jedenfalls ist der Antrag Rebeaud im deutschen Text nicht ganz klar. Ich kann nicht zweifelsfrei feststellen, was er eigentlich bezweckt. Die Verwaltungskommission solle unter Einbezug der Gesamtheit der Parlamentsmitglieder alle zwei Jahre eine Evaluation der Parlamentsdienste durchführen. Ich nehme an, dass es sich um eine Bewertung oder Auswertung handelt; anders kann ich den Antrag nicht interpretieren. Etwas mehr Probleme habe ich mit dem Begriff der «Gesamtheit der Parlamentsmitglieder». Die Gesamtheit der Parlamentsmitglieder ist nach unserem Geschäftsverkehrsgesetz die Vereinigte Bundesversammlung. Da halten wir nun doch dafür, dass es etwas hoch gegriffen ist, die Ergebnisse dieser Reorganisationsübung in der Vereinigten Bundesversammlung zu diskutieren. Es kann sein, dass ich Herrn Rebeaud falsch verstehe. Dann soll er das bitte richtigstellen.
Ich bin der Meinung, dass wir vorhin dem Anliegen von Herrn Rebeaud mit der Entgegennahme der Motion entgegengekommen sind. Gemäss dieser Motion soll die Kommission nach Ablauf von zwei Jahren einen Bericht an die Mitglieder des Rates – also zu Handen des Nationalrates und des Ständerates – abliefern. Dieser Bericht kann beraten werden, Sie können zu ihm, wie zu jedem anderen Bericht, in der Diskussion im Plenum Stellung nehmen. Man kann daher davon ausgehen, dass dem Grundgedanken Ihres Antrages, mit der Erfüllung Ihrer Motion weitgehend nachgelebt wurde. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag von Herrn Rebeaud abzulehnen.

Frau **Stocker:** Herr Iten, Sie haben nicht ganz begriffen, was unser Anliegen ist. Vielleicht reagiere ich da als Zürcherin. Aber wir sollten hier doch nicht irgendetwas einen «Blankocheck» geben, einfach sagen: Jetzt machen wir das mal; es ist gut, dass das Büro so reagiert hat. Es ist gerade für die kleinen Fraktionen und für die nicht fraktionsgebundenen Kolleginnen und Kollegen wichtig, dass sie die Gewähr haben, das jetzt einmal laufen zu lassen und spätestens in zwei Jahren wieder die Gelegenheit erhalten, darüber zu diskutieren: Sind die Dienste, die wir brauchen, psychologisch wirklich genügend zugänglich, genügend offen? Es geht nur darum; es geht nicht darum, dass wir wieder ein Büro Karasek – oder wie immer diese Büros dann heissen – für Millionen von Franken beauftragen, sondern es geht um ein Instrument des Parlamentes. Und es geht darum, dass jede Parlamentarierin und jeder Parlamentarier nach einer Versuchsphase hier sagen kann: Okay, das läuft, oder nein, so nicht! Ich spüre einfach, dass Sie relativ hässig reagieren, und ich frage mich, warum Sie das so stört, wenn wir versuchen, unser ureigenstes Instrument, das wir hier im Parlament haben, auch wirklich so zu gestalten, dass es uns dient.

Iten, Berichterstatter: Ich bin Frau Stocker dankbar, dass sie den deutschen Text jetzt etwas klarer interpretiert. Ich habe gestern, als der Antrag verteilt wurde, gesagt, der deutsche Text sei nicht klar. Wir haben bis jetzt keinen anderen Text erhalten. Im übrigen haben wir vielleicht etwas gereizt reagiert, weil aus der deutschen Fassung herausgelesen werden könnte, dass die Vereinigte Bundesversammlung zuständig sei. Inzwischen habe ich aus Ihrer Interpretation geschlossen, dass alle Mitglieder des Ständerates und des Nationalrates Gelegenheit haben sollen, zum Bericht Stellung zu nehmen. Diesem Wunsch wird meines Erachtens mit der Ueberweisung der Motion von Herrn Rebeaud entsprochen. Im übrigen eine Bemerkung, Frau Stocker: Die Arbeitsgruppe und die Büros haben überhaupt nicht beschlossen, dass eine Firma oder die Firma Karasek die weitere Reorganisation vorbereiten müsste. Wir haben vielmehr die Absicht, das selber an die Hand nehmen. Wir werden – wenn Sie der Reorganisation zustimmen – den Chef Dienste und die Verwaltungskommission wählen und dann selber an die Arbeit gehen.

Präsident: Wir stimmen ab über den Antrag von Herrn Rebeaud. Die Büros sind der Auffassung, dass mit der Entgegennahme der Motion den Anliegen Rechnung getragen sei und es nicht notwendig sei, das Anliegen im Gesetz zu verankern. Herr Rebeaud hält an seinem Antrag fest.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rebeaud	31 Stimmen
Dagegen	68 Stimmen

Art. 4 bis 10
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Art. 4 à 10
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Art. 11
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Keller
Abs. 2 Bst. d
Sie arbeiten mit dem Dokumentationsdienst zusammen.

Eventualantrag Keller
(für den Fall, dass die Artikel 11 und 12 gemäss dem Konzept der Büros beschlossen werden)
Abs. 2 Bst. d
Sie stehen den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung.

Art. 11
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Keller
Al. 2 let. d
Ils collaborent avec le service de documentation.

Proposition subsidiaire Keller
(pour le cas où les articles 11 et 12 seraient votés dans la version proposée par les Bureaux)
Al. 2 let. d
Ils sont à disposition des députés pour les conseiller dans les questions de fond et de droit.

Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a bis c
Al. 1 et al. 2 let. a à c

Angenommen gemäss Antrag der Büros
Adopté selon la proposition des Bureaux

Abs. 2 Bst. d – Al. 2 let. d

Präsident: Der Eventualantrag von Herrn Keller kommt zur Anwendung. Er hat das Wort zur Begründung seines Eventualantrages.

Keller: Nur ganz kurz. Herr Iten hat selber gesagt, dass die Formulierung in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d: «.... sie bearbeiten Auskünfte ....» nicht gut ist. Ich bitte Sie deshalb, hier meine Version zu übernehmen: «Sie stehen den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung.» Dieses Wort «Beratung» ist doch entscheidend wichtig. Ich habe es nicht erfunden, sondern es steht im heute gültigen Ratsreglement. Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c lautet: «c. den Kommissionen und den Ratsmitgliedern

zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen». Ich übernehme das, was bereits in einer guten Formulierung vorgegeben ist. Herr Iten müsste in der Redaktionskommission nicht mehr weiter nach einer neuen Formulierung suchen.
Ich bitte Sie um diese grosszügige Geste der Zustimmung.

M. **Ruffy,** rapporteur: En ce qui concerne l'article 11, alinéa 2, l'amendement proposé par M. Keller consisterait à dire en français: «Ils sont à la disposition des députés pour les conseiller dans les questions de fond et de droit.» La question est de savoir si l'on peut éventuellement ajouter encore: «in der Regel über die Dokumentationzentrale», c'est-à-dire, en règle générale, par le biais ou par l'intermédiaire de la centrale de documentation.
Si vous êtes d'accord, Monsieur Keller, le Bureau accepte votre amendement.

Iten, Berichterstatter: Herr Keller, ich habe vorhin schon gesagt: Von der materiellen Aufgabenstellung her sind wir Ihrer Meinung. Im Gesetzestext hätten wir aber gerne einen Teil des bisherigen Textes weiter verwendet: «In der Regel über die Dokumentationszentrale». Sofern Sie damit einverstanden sind, könnten wir uns hier finden.
Zum zweiten: Wir wünschen eine Einschränkung mit Bezug auf diesen Rechtsberatungsdienst; er darf sich nur auf parlamentarische Fragen beziehen.
Wenn Sie mit dieser Einschränkung an die Adresse der Redaktionskommission einverstanden sind, würden sich auch die Büros Ihrem Vorschlag nicht widersetzen.

Präsident: Wir haben hier zu entscheiden. Die Sprecher des Büros erklären sich bereit, den Eventualtext von Herrn Keller zu übernehmen unter Anfügung der Worte «.... in der Regel über die Dokumentationszentrale». Herr Keller hat sich damit einverstanden erklärt. Es soll aus dem Bulletin des Nationalrates hervorgehen, dass Rechtsberatung selbstverständlich nur im Sinne der parlamentarischen Arbeit gemeint ist. Wird diesem Antrag aus der Mitte des Saales opponiert? – Das ist nicht der Fall. Der Antrag Keller ist in diesem Sinne gutgeheissen.

Angenommen gemäss modifiziertem Eventualantrag Keller
Adopté selon la proposition modifiée Keller

Art. 12
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Keller
Titel
Dokumentationsdienst
Abs. 1 Bst. a
Der Dokumentationsdienst ....
a. Er steht .... zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen und für die Beschaffung ....

Antrag Bodenmann
Abs. 1 Bst. c
Sie führt ein Sach- und Verhandlungsregister sowie eine umfassende Volltextdatenbank mit allen Texten, Dokumentationen und Protokollen, welche für eine effiziente Arbeit des Parlaments und der Bundesverwaltung dienlich sind.

Art. 12
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Keller
Titre
Service de documentation
Al. 1 let. a
Le service de documentation ....
a. Il est à la disposition .... pour les conseiller dans les questions de fond et de droit ainsi que pour leur procurer ....

Proposition Bodenmann
Al. 1 let. c
Elle établit un index des matières traitées, tient un registre des délibérations et gère une banque de données contenant tous les textes, toute la documentation ainsi que les procès-verbaux utiles au bon fonctionnement du Parlement et de l'Administration fédérale.

Bodenmann: Ich möchte mit zwei parteifremden Zitaten anfangen. Kollega Felix Auer hat am 19. September 1988 in der «Basler Zeitung» geschrieben: «Bis heute ist freilich der Sprung vom Zeitalter der Postkutsche in jenes der Telekommunikation nur halbwegs gelungen. Wenigstens jenen Parlamentariern, die vermehrt arbeiten wollen und müssen, sollte ein eigenes Büro zur Verfügung stehen, das sie nicht täglich aufgeräumt für Dritte zu hinterlassen haben, ferner Personalcomputer auch daheim, damit sie die nötigen Informationen nicht krampfhaft suchen, sondern von einer Datenbank abrufen können, sowie Telefax- und andere Geräte, die ihnen behilflich sind.»
Kollega Mühlemann hat am 16. Juni 1988 hier ausgeführt: «Wo sind hier die Datenbanken, auf die Parlamentarier, auf die Journalisten, auf die die Vertreter der Verwaltung zurückgreifen können? Wo ist hier der elektronische Lesesaal, in dem wir mehr lesen können als in unseren Vorzimmern? Wo befindet sich, Herr Bundesrat Ogi, das führungstechnische Instrumentarium: auf Ihrem Pult, auf dem Ihrer Kollegen, bei den Chefbeamten? Wo wird es möglich sein, dass jeder Parlamentarier zukünftig mit seinem Kleincomputer arbeitet?» Soweit zwei Stimmen.
Ausgerechnet auf diesem wichtigen Gebiet wird in dieser Vorlage aber eine langsame Gangart eingeschlagen. Korrekturen sind hier notwendig, denn Volltextdatenbanken sind heute Stand der Technik. Wer das notwendige Geld hat, kann sich die entsprechende Hard- und Software auf dem Markt «posten».
Ich habe grosse Bedenken, dass wir mit der langsamen Eigenentwicklung (Swissbase) nicht nur heute gewisse Schwierigkeiten haben, sondern dass wir mittelfristig auf der falschen Schiene fahren, weil es sich hier nicht um eine Standardanwendung handelt, die von grossen Software-Häusern im Rahmen ihrer Entwicklungen ständig verbessert wird. In der Regel gilt ja: man muss das Rad nicht unbedingt zweimal erfinden.
Dazu kommt, dass das Uebernehmen und selbst das Einlesen von Texten heute zum Alltag gehören; trotzdem soll das in Zukunft offenbar nur beschränkt möglich sein. Politik arbeitet mit Texten; wer einen schnellen Zugriff auf die einschlägigen Daten hat, erspart sich und anderen unnötige Arbeit.
Im Rahmen der vorgeschlagenen Reorganisation soll das Parlament angeblich aufgewertet werden. Aber eine Datenbank, die nur 600 000 Franken kosten soll, kann das beim besten Willen nicht leisten. Dazu kommt, dass auf eine entsprechende Datenbank unbedingt auch die Dokumentationsauswertungen und die Publikationen gehören und dass es für die Zukunft nicht so wichtig ist, dass wir farbige, richtig nummerierte und gelochte Unterlagen bekommen, sondern eine anständige Datenbank.
Weiter gilt: Der PC ist nicht die Schreibmaschine von morgen, sondern der Textautomat von heute. Aufgrund der Studie Karasek steht fest: Wir Parlamentarier bekommen bestenfalls mittelfristig einen persönlichen Schreibtisch mit Telephon. Nur pro 30 bis 40 Arbeitsplätze soll ein Informatikhilfsmittel zur Verfügung stehen. Ein direkter Zugriff der Parlamentarier auf Datenbanken ist nach wie vor nicht vorgesehen. PTT und EMD investieren jährlich Hunderte von Millionen Franken in den EDV-Bereich. Nur das Parlament wird auf dieser Ebene weiterhin systematisch vernachlässigt.
Wenn diese Reform Fleisch an den Knochen bekommen soll, müssen wir klare Vorgaben auf dem Gebiet der PC und der Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbanken beschliessen. Immer wieder fordern Parlamentarier fast aller Schattierungen den Einstieg in die neuen Technologien. Wenn es

darum geht, zeitgemässe Textsysteme für uns selber zu installieren, ist offenbar die Begeisterung schnell zu Ende. Der Verdacht liegt nahe, dass neben der politischen Unbeweglichkeit auch technologische Aengste dort vorherrschen, wo die neuen Technologien durchaus unsere politische Arbeit erleichtern könnten.
In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, meine beiden bescheidenen Vorstösse zu unterstützen. Sie bilden nicht mehr und nicht weniger als eine notwendige Konkretisierung der vorgeschlagenen Texte.

M. **Ruffy,** rapporteur: Il y a un dicton en français qui dit: «l'appétit vient en mangeant». Jusqu'à présent, nous avons vécu dans l'indigence en matière d'informatique et le fait d'évoquer le problème pousse certains d'entre nous à se montrer d'emblée exigeants. Personnellement je partage tout à fait l'idée de M. Bodenmann. Il est évident que dans un bref délai, la plupart d'entre nous ressentiront le besoin de disposer d'un ordinateur personnel pour pouvoir avoir accès à l'information qui sera progressivement stockée dans les banques de données et spécialement dans la banque de donnée du Parlement.
J'aimerais rappeler ici que nous commençons la phase d'expansion du service informatique conçu selon nos propres besoins et que la demande de M. Bodenmann ne pourra certainement être réalisée qu'à moyen terme. Donc, en ce qui concerne les équipements, c'est-à-dire la teneur de l'article 14 amendé à l'alinéa 2, tel que le demande M. Bodenmann, nous le refusons comme tel dans l'arrêté fédéral en lui demandant de le transformer en motion ou en postulat.
En ce qui concerne l'article 12c, nous sommes d'avis que l'amendement proposé est intéressant et mérite d'être pris en considération. Le Bureau demande simplement à son auteur de s'arrêter, dans le texte français après: «Elle établit un index des matières traitées, tient un registre des délibérations et gère une banque de données», étant entendu que «toute la documentation, ainsi que les procès-verbaux utiles au bon fonctionnement du Parlement et de l'administration fédérale» nous paraissent superflus. Pour nous cela va de soi.

Dreher: Ich bitte Sie, die Anträge Bodenmann zu unterstützen. Es ist in der Tat eine äusserst unzureichende Art, wie von uns zu arbeiten verlangt wird. Ueberlegen Sie einmal, wieviel Zeit Sie dazu brauchen, alle uns in überreichem Masse wöchentlich zugehenden Papiere abzulegen und dann wieder zu finden! Denken Sie einmal darüber nach, wie einfach es wäre, statt der systematischen Sammlung, die etwa drei Meter Büchergestell beansprucht, mit einfachem Knopfdruck die nötigen Daten zu finden. Was Herr Bodenmann vorschlägt, sind zeitgemässe Investitionen. Es wäre angesichts der Bedeutung unseres Hauses falsch, hier Einsparungen treffen zu wollen, die à la longue gesehen nichts bringen.

Mühlemann: Sie werden etwas verwundert darüber sein, dass ich mit Herrn Bodenmann gleicher Meinung bin. Die moderne Technologie kennt aber kaum parteipolitische Grenzen. Er hat recht, und ich bitte Sie, den Antrag zu unterstützen. Es ist tatsächlich so, dass mit der Reorganisation der Parlamentsdienste auch die technische Erneuerung vollzogen werden muss. Wir arbeiten in einem ästhetisch einwandfreien Gebäude aus dem letzten Jahrhundert. Wir werden einige Installationen nachführen müssen, um im 21. Jahrhundert mitreden zu können.
Ich glaube, dass im Computer-Zeitalter der Personalcomputer tatsächlich zum Ausrüstungsgegenstand eines Parlamentariers gehört. Es ist immer noch freiwillig, ob man das tut oder nicht. Im Landrat Baden-Württemberg hat jeder Parlamentarier die Möglichkeit; das Gerät und der nötige Raum werden zur Verfügung gestellt. Was ein Landrat kann, muss auch eine Bundesversammlung der Eidgenossenschaft tun können.
Es ist richtig, dass wir im Bereich der Telekommunikation über Datenbanken verfügen und Zugang dazu haben müssen. Diese Daten sind gespeichert. Wir werden mit dem Datenschutz gewisse Probleme haben. Aber hier geht meines Erachtens auch Wirkung vor Deckung. Im Bereiche der Television werden wir Mitschauanlagen bekommen, bei denen wir sehr viel Arbeitserleichterungen haben werden. Alle diese Dinge liegen im Bereiche des möglichen. Ich darf Sie darüber orientieren, dass das Projekt PTT Kommunikations-Modellgemeinden eine nationale Arbeitsgruppe «Politische Führung» einschliesst. Diese Gruppe ist unter Führung des Herrn Bundeskanzlers und seiner Mitarbeiter in Bildung begriffen; daran ist die Bundesverwaltung beteiligt. Eminent interessiert ist der Bundesrat selber. Dazu gehören auch wir. In dieser Arbeitsgruppe arbeiten mit: Herr Fehr von der SP, Herr Rychen von der SVP, Herr Columberg von der CVP und ich von der FDP. Wenn die übrigen kleineren Parteien sich auch noch interessieren, bitte ich sie, sich zu melden. Wir glauben, dass man im Rahmen dieser Gruppe auch das Problem Parlament behandeln muss.
Ich darf also bitten, dass man den Antrag von Herrn Bodenmann in diesem Sinne unterstützt. Das darf das Parlament, den Bundesrat oder die Verwaltung nicht daran hindern, Sofortmassnahmen zu ergreifen. So ist nicht einzusehen, dass die juristische Datenbank Swisslex von uns nicht zu denselben Konditionen benützt werden kann, wie sie die Verwaltung oder Grosskunden kennen. In dieser Beziehung muss sich das Büro einsetzen, sofort eine gewisse Gleichberechtigung zu erreichen. Frau Nabholz wird noch einen diesbezüglichen Vorstoss machen.
Ich bitte Sie, hier zuzustimmen. Sie tun einen Dienst an unserer Arbeit, an der Effizienz unserer Leistung und an der Qualität unseres Wirkens.

Müller-Aargau: Unser Parlament teilt sich im Augenblick in Fraktionen ein. In Zukunft wird die Aufteilung in Computeranalphabeten und solche, die «alphabetisiert» sind, entstehen. Der Antrag von Herrn Bodenmann und die Erklärungen von Herrn Mühlemann sind für mich Zukunftsmusik. Es wird einmal der Moment kommen, wo alle im Parlament «alphabetisiert» sind. Solange dies aber nicht der Fall ist, ist das ein ganz elitärer Vorschlag. Auf der einen Seite wird es Leute geben, die das Gerät direkt bedienen und Daten abrufen können; die anderen werden weiterhin auf die Leistungen des Dokumentationsdienstes des Parlamentes angewiesen sein. Wir sind der Meinung, dass wir das vorläufig so beibehalten sollen, wie das von seiten des Büros vorgeschlagen wird. Das ist im Augenblick demokratischer.

Iten, Berichterstatter: Nach der Intervention von Herrn Müller-Aargau wird es in dieser Frage zu einer Abstimmung kommen. Diese wäre sonst wahrscheinlich unterblieben, weil das Büro des Nationalrates die Ueberlegungen, die Herr Bodenmann, Herr Mühlemann und auch Herr Dreher zur Frage der Informatik vorgetragen haben, durchaus nachzuvollziehen vermag. Wir widersetzen uns ihrer Zielsetzung nicht. Nur waren wir der Meinung, dass das Büro auf der einen Seite mit dieser Vorlage den Schritt in die Informatik einleiten soll, dass aber die Formulierung andererseits so sein soll, dass der Einstieg und der Uebergang auch für jene Leute des Parlamentes möglich bleibt, die vielleicht noch etwas mehr Distanz zu diesen Mitteln haben. Sie haben aus der Intervention von Herrn Müller gespürt, dass dies hier tatsächlich der Fall ist.
Wir widersetzen uns Ihrem Anliegen nicht. Wir würden uns an sich auch dem Formulierungsvorschlag, wie Sie, Herr Bodenmann, ihn unterbreiten, nicht widersetzen. Persönlich würde ich Sie allerdings bitten, den zweiten Teil des Satzes wegzulassen, und zwar nach dem Komma «...., welche für eine effiziente Arbeit des Parlamentes und der Bundesverwaltung sind.» Das ist unnötiger Text, denn etwas anderes kann ja gar nicht gemeint sein.

Präsident: Herr Bodenmann ist damit einverstanden, dass der zweite Teil des Antrages, nämlich «welche für eine

effiziente Arbeit usw.» weggelassen und nur die konkrete Aussage gemacht wird.
In diesem Sinne sind die Büros bereit, den Antrag Bodenmann so anzunehmen. Wird dem opponiert? – Das ist nicht der Fall. Damit ist Artikel 12 mit der Abänderung angenommen. Der Antrag Keller zu Artikel 12 entfällt.

Angenommen gemäss modifiziertem Antrag Bodenmann
Adopté selon la proposition modifiée Bodenmann

Art. 13 Abs. 1
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Keller Bst. c
Auf Wunsch des einzelnen Parlamentariers beraten sie in der Konzeptphase eines persönlichen Vorstosses, und sie übernehmen Aufträge, die der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen.

Antrag Rebeaud
Bst. d (neu)
Die Bedürfnisse der Kommissionen dürfen nicht geltend gemacht werden, um die Erledigung von Einzelaufträgen zu verzögern oder abzulehnen.

Art. 13 al. 1
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Keller
Let. c
A sa demande ils assistent un député dans la phase d'élaboration d'une intervention personnelle et ils se chargent de mandats liés aux tâches parlamentaires.

Proposition Rebeaud
Let. d (nouveau)
Les besoins des commissions ne peuvent pas être invoqués pour différer ou refuser l'exécution d'un mandat venant d'un député individuel.

Bst. a und b – Let. a et b
Angenommen – Adopté

Bst. d – Let. d

M. **Rebeaud:** Excusez-moi tout d'abord d'avoir fait manquer le train de 12 h 16 à la députation romande!
L'article 13, lettre d nouvelle, que je vous propose, répond aux préoccupations que j'exprimais tout à l'heure. Il se pourrait qu'avec la nouvelle structure, certains députés, et même des députés des partis gouvernementaux, ne trouvent pas de réponse rapide à leurs demandes de renseignements ou au mandat de recherche qu'ils donnent via la centrale de documentation aux experts qui sont au service des commissions parce que ces derniers, pour des raisons indépendantes de leur volonté, sont surchargés. Il se pourrait aussi que certaines questions jugées marginales ou peu importantes par un président de commission incitent ce président à dire à son expert qu'elles peuvent attendre.
Je ne voudrais pas que vous voyiez là un procès d'intention à qui que ce soit, je ne connais d'ailleurs pas personnellement les experts qui seront au service des commissions. Je voudrais vous signaler simplement que ce genre de problème se posera à l'avenir, que dans certains cas des demandes touchant des questions dont l'importance n'apparaît pas à tout le monde ne feront pas l'objet d'une réponse rapide.
Cette préoccupation résulte d'ailleurs de l'expérience que nous avons avec l'actuel service de documentation. Il arrive que nous posions, à titre personnel, au service de documentation actuel des questions qu'il a un peu de peine à appréhender, parce qu'elles sont particulières et demandent une recherche, et étant donné sa surcharge périodique il ne peut pas y répondre. Ce problème ne sera pas résolu par le simple changement de structure qui va s'opérer maintenant, et il est très important pour notre Parlement que les questions originales particulières, même saugrenues, de députés individuels puissent être étudiées et documentées à temps. C'est la qualité de nos travaux qui en dépend.
L'actuel service de documentation offre une certaine garantie d'autonomie par rapport au premier danger que je vous ai signalé, mais il n'en offre aucune quant au deuxième, celui de la surcharge. Nous nous sommes renseignés auprès des membres du Bureau pour savoir s'il y avait un problème lié au blocage du personnel. Apparemment rien dans la loi n'empêcherait d'engager, au cas où les experts chargés de notre documentation seraient surchargés, de nouveaux experts pour répondre à la demande des députés. Le «Personalstop» ne s'applique pas aux services du Parlement, MM. Iten et Ruffy pourront nous le confirmer tout à l'heure. Par conséquent, la lettre d nouvelle que nous introduirions dans la loi donnerait à notre Parlement la possibilité de renforcer les services de documentation, que ce soit à la centrale ou dans les services des commissions, de manière à ce que nos demandes de renseignements puissent être satisfaites en temps voulu.

M. **Ruffy,** rapporteur: Je rappellerai à M. Rebeaud qu'à l'article 8 consacré à la Direction, on peut lire à l'alinéa 2: «Elle a notamment les tâches suivantes à accomplir: a) elle est à la disposition des députés pour les aider à exécuter les travaux parlementaires, elle mène à bien les mandats qui lui sont confiés et fournit les renseignements requis; .... g) elle pourvoit à l'exécution efficace des tâches administratives et à l'emploi rationnel du personnel et des moyens disponibles.» Ce sont les éléments qui fixent des mandats à la Direction.
Je répète ce qu'a dit M. Iten, rapporteur de langue allemande. Il est vrai que la limitation du personnel ne touche pas les services du Parlement. Nous avons donc une certaine latitude à cet égard et c'est la raison pour laquelle nous avons mentionné la possibilité d'engager encore 2,3 unités de personnel supplémentaire au cas où cela serait nécessaire.
Je répète que la proposition ne nous semble pas devoir figurer dans l'arrêté mais je crois que certains parlementaires ont réellement craint une régression des prestations en matière d'information et de documentation. Personnellement, je laisse à l'assemblée le soin de décider si elle veut fixer cette condition nouvelle sous la lettre d telle qu'elle est proposée par M. Rebeaud.

Iten, Berichterstatter: Herr Rebeaud schlägt vor, in das Reglement der Parlamentsdienste die Bestimmung aufzunehmen: «Die Bedürfnisse der Kommissionen dürfen nicht geltend gemacht werden, um die Erledigung von Einzelaufträgen zu verzögern oder abzulehnen.»
Das Büro beantragt Ihnen, diesen Antrag abzulehnen; mit der Begründung, dass mit dem Hinweis auf Artikel 8 Absatz 2 Buchstaben a und g dem Anliegen von Herrn Rebeaud genügend Rechnung getragen wird. Es ist Sache der Geschäftsleitung, die unter parlamentarischer Aufsicht stehen wird, dafür zu sorgen, dass die Ratsmitglieder bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben Aufträge und Auskünfte rechtzeitig erhalten. Die Geschäftsleitung ist nach Buchstabe g verantwortlich für die effizienten administrativen Abläufe und für einen rationellen Einsatz des Personals und der Sachmittel.
Diese beiden Bestimmungen decken das Anliegen ab. Es ist klar – das sei zuhanden der Materialien festgehalten –: Die Dokumentationszentrale kann nicht Einzelaufträge ablehnen mit der Begründung, sie habe zuviel zu tun für Kommissionen. Da hat die Geschäftsleitung einzugreifen. Es ist aber durchaus denkbar, dass sie einen Einzelauftrag vorübergehend zurückstellen muss, wenn sie mit der Dokumentation für Kommissionen beschäftigt ist. Sie darf sie nicht ablehnen. Sie darf sie nur zurückstellen, sofern sich das in einer

ausserordentlichen Spitzenzeit ergeben sollte. Andernfalls ist der Weg an die Geschäftsleitung aufgezeigt. Diese müsste dann eingreifen.
Mit diesem Hinweis bitten wir Sie, diesen Ergänzungsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rebeaud	38 Stimmen
Für den Antrag der Büros	66 Stimmen

Bst. c – Let. c

Keller: Nur ganz kurz zur Auffrischung dessen, was ich mit meinem Antrag unter Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c meine: Wenn Sie das mit dem Vorschlag des Büros vergleichen, sehen Sie: Dort ist abwehrend formuliert. Es heisst, die Fachdienste sollen keine Begründungen für Vorstösse ausarbeiten, und sie sollen auch nicht Aufträge ausserhalb der parlamentarischen Aufgaben erfüllen. Damit kann man einverstanden sein, aber es wäre besser, positiv zu formulieren. Man kann doch sagen: Wenn ein Parlamentarier das will, soll er doch auch bei der Erarbeitung eines persönlichen Vorstosses Hilfe finden können. Das kann unter Umständen dazu dienen, dass unnötige Vorstösse gar nicht erst eingereicht werden. Oder ein Vorstoss wird vielleicht besser formuliert.
Wenn es also darum geht, Aufträge abzulehnen, die ausserhalb der parlamentarischen Aufgaben stehen, kann man doch auch umgekehrt formulieren und sagen, dass Aufträge innerhalb der parlamentarischen Aufgabe erfüllt werden. Ich möchte eine positive Formulierung vorschlagen. Ich glaube, das bringt dann auch dem einzelnen etwas.
Zum Schluss: Der Ausdruck «Konzeptphase» entspricht wahrscheinlich nicht juristisch einwandfreier Gesetzessprache, man weiss aber dennoch, was es bedeutet.

M. **Ruffy,** rapporteur: Même après l'intervention de M. Keller, le Bureau est d'avis qu'il faut maintenir la lettre c telle que nous la proposons et refuser l'amendement de notre collègue.
En effet, certains d'entre nous se sont plaints que le service de documentation n'arrivait pas à remplir toutes ses tâches. Dans de telles conditions, il faut donc éviter que des parlementaires puissent demander à ce service – qui sera divisé tel que prévu – des tâches qu'il n'arrive pas à assumer de manière globale. La lettre c évite justement que certaines personnes ne surchargent le centre de documentation ou le service des commissions en privant d'autres des prestations élémentaires.
Voilà pourquoi nous vous demandons de maintenir la lettre c, qui est en quelque sorte un moyen d'éviter que des cas particuliers causent des inégalités dans le traitement des parlementaires.

Iten, Berichterstatter: Der Antrag Keller ist mit seinem von ihm selber hier vorgetragenen Vorbehalt der redaktionellen Verbesserung von der Sache her nicht bestritten. Das Büro opponiert nicht. Wir wünschen uns nur eine bessere Formulierung. Von der Systematik her sollte auch dieser Buchstabe c gleich beginnen wie die vorhergehenden Gesetzestexte und positiv umschrieben werden im Sinne von: «Der Dienst berät den einzelnen Parlamentarier, wenn er einen persönlichen Vorstoss vorbereitet» – das ist wahrscheinlich unter der Konzeptphase zu verstehen – «und übernimmt Aufträge, die der Erfüllung dieser parlamentarischen Aufgaben dienen.» Den Teil «auf Wunsch des einzelnen Parlamentariers» können wir streichen. Es versteht sich, dass der Dienst nicht in Funktion tritt, wenn er nicht von einem Mitglied des Rates angegangen wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Keller	51 Stimmen
Für den Antrag der Büros	37 Stimmen

Art. 14
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Antrag Bodenmann
Abs. 2
.... Alle Mitglieder des Parlamentes, die es wünschen, erhalten einen PC-Arbeitsplatz samt direkten Zugriffsmöglichkeiten auf interne und externe Datenbanken.

Art. 14
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Proposition Bodenmann
Al. 2
.... et l'informatique. Tous les membres du Parlement qui en expriment le désir toucheront un PC qui leur permettra d'accéder directement aux banques de données internes et externes.

Iten, Berichterstatter: Das Büro ist der Meinung, dass wir Herrn Bodenmann bitten möchten, diesen Antrag zurückzuziehen, weil er unseres Erachtens nicht hierher gehört. Wir können uns jetzt in diesem Beschluss finanziell nicht binden und wir wollen Ihnen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Parlamentarier-Büros eine Vorlage bringen. Das wird ein separates Thema sein, entweder in einer eigenen Botschaft oder dann über das Budget.
Im Zusammenhang mit dieser Vorlage werden wir versuchen, etwa 180 Arbeitsplätze bereit zu stellen. Die Planung werden wir in Auftrag geben, sobald beide Räte die Reorganisation im Konzept verabschiedet haben. Sobald die Planung so weit ist, werden wir Sie über die Möglichkeiten orientieren, wo und auf welche Weise Ihren Ansprüchen für diese Arbeitsplätze entsprochen werden kann. Dann werden wir auch den entsprechenden Kredit beantragen.
Im Zusammenhang mit dieser Vorlage wird es darum gehen, wie die einzelnen Büros und ihre Infrastruktur ausstehen sollen. Dorthin, meinen wir, gehört dann Ihr Wunsch nach einer PC-Anlage.
Deshalb bitten wir Sie, einstweilen noch zuzuwarten mit diesem Antrag.

Bodenmann: Ich habe beide Anträge gleichzeitig entwickelt und beide haben absolut die gleiche Stossrichtung. Mit dem ersten Antrag habe ich verlangt, dass wir Richtung Volltextdatenbank gehen. Mit dem zweiten Antrag habe ich verlangt, dass wir den Parlamentariern, die es wünschen, einen PC-Arbeitsplatz zur Verfügung stellen. Beide Anträge sind inhaltlich gleich. Ich verstehe nicht, wieso jetzt von seiten des Büros so argumentiert wird, dass der erste Antrag geht, aber der zweite nicht, weil er Konsequenzen hat. Sie wollen beide, dass wir auf diesem Gebiet vorwärts machen. Und ich möchte, falls das Büro bei seiner Meinung bleibt, die Abstimmung verlangen, weil ich glaube, das Primitivste, was wir verlangen können, ist, dass wir, anstelle alter Schreibmaschinen, endlich funktionsfähige PC bekommen.

Präsident: Die Sprecher der Büros beantragen, den Antrag von Herrn Bodenmann abzulehnen. Ueber die finanziellen Auswirkungen, das Raumprogramm, den Ausbau der Büros, die Informatik usw. wird dem Rat eine separate Vorlage unterbreitet, die frei diskutiert und beschlossen werden kann. Die Anzahl dieser Terminals und der Ausbaugrad wird durch den Rat dannzumal frei zu entscheiden sein. Es handelt sich hier also sicher nicht um eine gebundene Ausgabe, wenn Sie dem Antrag Bodenmann zustimmen, denn wir begehren jetzt keinen Kredit an für diese Beschaffungen. Ich hoffe, dass Sie jetzt Klarheit haben über die Bedeutung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bodenmann	41 Stimmen
Für den Antrag der Büros	39 Stimmen

Art. 14a (neu)
Antrag Ott
Titel
Uebergangsbestimmungen
Abs. 1
In der zweiten Session nach Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses ist den Räten ein Beschlussentwurf über die Realisierung der neuen Dienstleistungen zugunsten der Parlamentsmitglieder und über deren zeitliche Abfolge, sowie ein entsprechender Kreditbeschluss zu unterbreiten.
Abs. 2
Mit Weisungen betreffend nicht-kostenabhängige Verbesserungen der Dienstleistungen ist sofort nach dem Inkrafttreten zu beginnen.

Art. 14a (nouveau)
Proposition Ott
Titre
Disposition transitoire
Al. 1
Au cours de la deuxième session suivant l'entrée en vigueur du présent arrêté les conseils se verront soumettre un projet d'arrêté sur les nouvelles prestations offertes aux députés et sur le calendrier prévu à cet effet, ainsi qu'un projet d'arrêté y afférent portant ouverture de crédit.
Al. 2
Dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, il y aura lieu d'édicter des directives sur les améliorations apportées sans frais aux prestations offertes.

Ott: Ich möchte am Schluss dieser langen, aber notwendigen Debatte noch als Initiant der parlamentarischen Initiative Parlamentsreform sprechen, die Sie im Dezember einhellig überwiesen haben.
Eine Untersuchung, die ich vor etlichen Jahren schon hier mit einem Postulat über einen Kostenvergleich der Parlamentskosten verlangt habe, hat gezeigt, dass unser schweizerisches Parlament ungefähr das billigste der Welt ist, vor allem, was die Infrastruktur betrifft.
Das Büro ist der Auffassung, dass mit der heutigen Vorlage der erste Punkt der Initiative Parlamentsreform erfüllt sei, nämlich die Verbesserung der parlamentarischen Infrastruktur. Die parlamentarische Initiative Parlamentsreform enthält drei Punkte:
1. Verbesserung der Infrastruktur;
2. Schaffung eines rationelleren Arbeitsablaufs in der Parlamentsarbeit, und zwar
3. unter Wahrung der Rechte des Parlaments und der einzelnen Parlamentarier.
Ich möchte nun sehr deutlich folgendes erklären.
Punkt 1, die Verbesserung der parlamentarischen Infrastruktur, ist natürlich mit der Vorlage, die wir jetzt vor Augen haben, noch keineswegs verwirklicht. Was für uns wichtig ist, ist das, was auf Seite 18 der Vorlage unter Ziffer 51 steht, wo es heisst «Dienstleistungsangebot an die Parlamentarier». Aber das steht nur in der Erläuterung. Es gibt dazu keine Anträge.
Ich gestehe, dass ich mit dem «Dienstleistungsangebot an die Parlamentarier» sehr zufrieden bin. Wenn alle diese aufgelisteten Punkte verwirklicht sind und nicht mehr nur auf dem Papier stehen, ist das erste Anliegen der Initiative «Parlamentsreform» erfüllt. Ich habe Ihnen darum einen Antrag unterbreitet, der auf eine rasche Verwirklichung all dessen, was in der Vorlage versprochen wird, abzielt. Ich möchte übrigens anmerken, dass die französische Uebersetzung nicht ganz adäquat ist. Sie bedarf einer redaktionellen Bereinigung.
Wir möchten baldmöglichst nach dem Inkrafttreten dieser Vorlage konkrete Folgen sehen und in unserer parlamentarischen Arbeit spüren. Wir möchten wissen, welche Verbesserungen wann beschlossen werden und möchten auch die nötigen Kreditbeschlüsse unterbreitet erhalten. Ich denke natürlich an eine stufenweise Realisierung der Verbesserungen. Gewisse Dinge lassen sich sehr rasch verwirklichen. Es gibt sogar Schritte, die überhaupt nichts kosten. Sie können sofort realisiert werden. Um Ihnen ein Beispiel dafür zu geben: Wenn wir die regelmässige Vorschau für jede Session so umgestalten, dass daraus ein handliches Arbeitsheft wird, das zum Beispiel die Fahnen enthält – man muss sie halt verkleinern –, zu einer Arbeitsunterlage für jeden Parlamentarier, ist das ein Dienst, der für uns sehr gross ist, aber überhaupt nichts kostet, also im Budget ohne weiteres Platz findet.
Ich möchte, um das Verfahren zu vereinfachen, es gleich halten wie Herr Rebeaud mit seinem ersten Antrag. Falls die Sprecher des Büros zusagen, dass *in concreto* so verfahren werden soll, wie ich es beantrage, bin ich bereit, den Antrag als Motion zu unterbreiten.

M. **Ruffy,** rapporteur: Après la proposition faite par M. Ott de renvoyer cet amendement sous forme de motion, je vous invite donc, avec l'accord du Bureau sur le principe du contenu, à transformer en motion cet amendement à l'arrêté fédéral.

Motion Ott

Präsident: Herr Ott will eigentlich dem Büro seine Aufgabe übertragen. Dafür ist die Form der Motion der bessere Weg als der Gesetzestext. Nachdem er mit dieser Lösung einverstanden ist, nehmen wir diesen Auftrag selbstverständlich entgegen und opponieren nicht gegen die Ueberweisung der Motion.

Ueberwiesen – Transmis

Art. 15 und 16
Antrag der Büros
Zustimmung zum Entwurf

Art. 15 et 16
Proposition des Bureaux
Adhérer au projet

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Bundesbeschlusses	81 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50

An den Nationalrat – Au Conseil national

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt die Abschreibung des Postulates 85.468.

Zustimmung – Adhésion

Schluss der Sitzung um 14.00 Uhr
La séance est levée à 14 h 00

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 5. Oktober 1988, Vormittag
Mercredi 5 octobre 1988, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni

88.233

Parlamentarische Initiative Reorganisation der Parlamentsdienste
Initiative parlementaire Réorganisation des services du Parlement

Beschluss des Nationalrates vom 29. September 1988
Décision du Conseil national du 29 septembre 1988

Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1988 (siehe Amtliches Bulletin Nationalrat vom 29. September 1988)
Avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1988 (voir Bulletin officiel du Conseil national du 29 septembre 1988)

Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition du bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Antrag Bührer
Rückweisung an die Büros des Nationalrates und des Ständerates
mit dem Auftrag, das Geschäft einer Ad-hoc-Kommission zur Vorberatung zuzuweisen.

Proposition Bührer
Renvoi aux Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats
avec mandat de confier cet objet à une commission ad hoc pour examen préliminaire.

Affolter, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen namens des einstimmigen Büros, auf die Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und auf den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste einzutreten und die Vorlage mit den vom Nationalrat letzte Woche vorgenommenen Aenderungen zu genehmigen.
«Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Reformen liegt im organisatorischen Bereich und im Ausbau der parlamentarischen Infrastruktur.» Dieses Zitat steht nicht etwa im heute vorliegenden Bericht, sondern ist dem Schlussbericht der Studienkommission Akeret «Zukunft des Parlamentes», der vor mehr als 10 Jahren erstattet wurde, entnommen. Die Zukunft hat nicht stattgefunden. Die Infrastruktur ist praktisch die gleiche, die Organisation der Parlamentsdienste ist ebenso rudimentär wie vor 10 Jahren. Es ist nichts passiert, ausser der Ihnen allen bekannten Tatsache, dass unsere Belastung in starkem Masse zugenommen hat. Beispiele haben Sie wieder in der jetzigen Session erlebt.
Wenn wir in diesem Land aber weiterhin mit einem spartanisch bescheidenen Aufwand an parlamentarischen Hilfskräften auskommen wollen, müssen wenigstens Organisation und Infrastruktur der Parlamentsdienste so ausgestaltet werden, dass sich das bestmögliche Rendement für unsere Aufgabenerfüllung als Milizparlamentarier ergibt.

Wenn Sie unsere Bestände an Hilfskräften mit denjenigen ausländischer Parlamente vergleichen, werden Sie sofort sehen, dass wir in einem starken Masse unterdotiert sind.
Daraus haben sich auch Stossrichtung und Ansatzpunkte der heutigen Reorganisationsvorschläge abgeleitet, nämlich einmal wesentliche Verbesserung des Dienstleistungsangebotes für Parlamentarier, effiziente Führungs- und Organisationsstruktur der Parlamentsdienste und schliesslich Ausbau der Informatik auf einen Stand, der den heutigen technischen Möglichkeiten entspricht.
Als sich die beiden Ratsbüros vor Jahresfrist entschlossen, durch eine gemischte Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Nationalratspräsidenten und unter Beizug eines externen Beraterbüros konkrete Lösungsvorschläge auszuarbeiten, war man sich von Anfang an bewusst, dass nur ein spediti-ves Durchziehen der Reorganisation die dringend notwendigen Verbesserungen bringen würde. Wir haben erlebt, dass schon allzu viele Anläufe wegen Verschleppung gestrandet oder im Gestrüpp der Meinungsverschiedenheiten hängengeblieben sind. Anfechtungen der heutigen Vorschläge sind nicht ausgeblieben, war es doch unvermeidlich, in einzelne, sorgsam gehütete Gärten einzubrechen.
In gegen 20 Sitzungen haben unsere Arbeitsgruppe und deren Ausschüsse die heutigen Vorlagen erarbeitet und bereinigt, nachdem das Beraterbüro in Dutzenden von Interviews die Bedürfnisse der Parlamentarier eruiert und das Grobkonzept mit dem gesamten Kader der Parlamentsdienste einlässlich diskutiert hat. Es würde den zeitlichen Rahmen bei weitem sprengen, wenn ich auf Details der in beiden Erlassen getroffenen Regelungen einginge. Ich beschränke mich auf ein paar wenige Aussagen zu den hauptsächlichen Stossrichtungen der Reform.
Ich möchte mit der Führungs- und Organisationsstruktur beginnen. Hier geht es nicht um eine Reorganisation oder Verbesserung, sondern wir haben diese Führungs- und Organisationsstruktur überhaupt neu zu schaffen. Bis jetzt existierte nichts, was den Namen Führungsstruktur verdienen würde. Die nominellen Chefs der Parlamentsdienste – das sind die Ratspräsidenten – wechseln jährlich. Damit liegt natürlich der Einfluss des Parlamentes auf seine Dienste, auf die Führung, Kontrolle, den Personaleinsatz, die Aufgabenumschreibung usw. im argen. Insbesondere die Kontinuität ist nicht gewahrt. In dieses Vakuum tritt nun die Verwaltungskommission, ein bewusst klein gehaltenes Gremium, als einheitliches Aufsichtsorgan, als Scharnierstelle zu den Parlamentsdiensten und, ebenso wichtig, als Querverbindung zur Bundeskanzlei. Sie soll die dringend notwendige Kontinuität der Führungsfunktion des Parlamentes über seine Dienste sicherstellen.
Die Parlamentsdienste selbst, in denen bisher weder die Unterstellungen noch die Stellvertretungen noch wichtige zentrale Funktionen hinreichend geordnet waren, erhalten eine Geschäftsleitung als unmittelbaren Gesprächspartner der Verwaltungskommission und einen klaren hierarchischen Aufbau mit Sekretariat, Informatikdienst, einem Fachdienst für Kommissionen und eine Dokumentationszentrale mit entsprechend klar herausgearbeiteten Kompetenzen.
Hier möchte ich auf den einzig nennenswerten Einwand und Widerstand – im Antrag, der Ihnen von Herrn Kollege Jelmini auf das Pult gelegt worden ist, kommt das zum Ausdruck –, der gegen das Reorganisationskonzept erhoben wurde, eintreten. Es ist richtig, dass der Dokumentationsdienst in seiner heutigen Form und Funktionsweise, aber auch die Dokumentationskommission selbst in der Neuorganisation keinen Platz mehr haben. Die Gründe dafür liegen auf der Hand und sind einleuchtend, wenn Sie sich die vorgesehene Organisationsstruktur im Bericht etwas ansehen. Dies ergibt sich aus der Wahl eines Systems, das sich aus den soeben geschilderten Ansatzpunkten aufdrängt. Einwände hätten nur dann eine Berechtigung, wenn dadurch die für uns einzig massgebliche Ausrichtung der Reformen, nämlich bestmögliche Gestaltung des Dienstleistungsangebotes an die Parlamentarier, in Frage gestellt wäre.
Man ist dieser Frage sehr sorgfältig nachgegangen: zuerst die Beraterfirma, dann – angesichts gewisser Widerstände – auch die Arbeitsgruppe der Büros. Man hat die Einwände mit grösster Akribie und Unvoreingenommenheit geprüft. Ich stelle hier mit aller Entschiedenheit und Deutlichkeit fest: In der neuen Struktur wird für jeden Parlamentarier, der sich dokumentieren will – lange nicht jeder Parlamentarier will das überhaupt –, eine umfassende Informationsbeschaffung gewährleistet, sei die Anlaufstelle nun der Fachdienst für Kommissionen oder die Dokumentationszentrale, handle es sich um vertrauliche Einzelaufträge – wie sie immer wieder vorkommen – oder ein sonstiges Informationsbedürfnis. Gegenteilige Behauptungen gewinnen auch durch ständige Wiederholungen nichts an Wahrheitsgehalt.
Es gibt noch einen weiteren triftigen Grund, wieso wir in Information und Dokumentation von den eingefahrenen Geleisen loskommen müssen. Ich meine die neuen Arbeitsmittel der Informatik, die nicht nur den Parlamentsdiensten als solchen, sondern sehr bald auch den einzelnen Parlamentariern dienstbar gemacht werden müssen. Wir leben heute an der Schwelle des Informatikzeitalters. Dieses Zeitalter nimmt uns Parlamentarier nicht aus, sondern wir sind in fast noch grösserem Mass als andere Leute für unsere Arbeit auf diese neuen technologischen Möglichkeiten angewiesen.
Hier hat der Nationalrat letzte Woche mit der Annahme eines Zusatzantrags ein Fenster aufgestossen, war doch erstmals in der Geschichte des Parlaments von einem «Personal Computer»-Arbeitsplatz die Rede, samt Zugriffsmöglichkeiten auf interne und externe Datenbanken – für Parlamentarier, die das wünschen. Dies wird im Moment noch Zukunftsmusik bleiben. Der Weg ist aber vorgezeichnet. Ich könnte mir vorstellen, dass wir Parlamentarier uns diese verbesserten Arbeitsmöglichkeiten schon in ein paar Jahren zunutze machen können.
Was diese erheblich erweiterten Möglichkeiten der Informatik anbetrifft, ist in den Parlamentsdiensten bisher wenig, jedenfalls nichts Einheitliches, geschehen. Die vorhandenen Instrumente sind zum kleinsten Teil kompatibel. Mir und anderen Kollegen erscheint es fast unglaublich, dass offenbar auch von Swisslex kaum etwas bekannt ist. Diese juristische Datenbank ist in vollem Ausbau begriffen und bedient bereits alle möglichen Stellen, nur nicht uns, die wir als Gesetzgeber in besonderem Masse auf solche Fazilitäten angewiesen wären. Wenn ich davon rede, meine ich nicht, dass jeder Parlamentarier sich dieses Instruments schon wie ein Pianist seines Klaviers bedienen müsste, sondern dass man diese Datenbank zumindest zur Verfügung hätte, um für uns wichtige juristische Daten und Fakten abrufen zu können.
Ich möchte betonen, dass es in den nächsten Jahren einer grossen Kraftanstrengung und einer Zusammenfassung aller Bemühungen in den Parlamentsdiensten bedarf, um uns auch nur einigermassen die Möglichkeiten des angebrochenen Informatikzeitalters zu eröffnen. Den ersten Schritt müssen wir heute tun, indem wir die dafür nötige Organisationsstruktur schaffen.
Zentrales Anliegen ist deshalb der Aufbau einer leistungsfähigen Dokumentationszentrale mittels eines eigenen Informatikdienstes; dies würde Dokumentationsauswertungen ermöglichen, Dienstleistungen also, die deutlich weitergehen als bisher. Eine solche Dokumentationszentrale ist selbstverständlich Voraussetzung für den nächsten Schritt, den wir gehen wollen, nämlich für die Bedienung der vorgesehenen Dienstleistungszentren an den Arbeitsplätzen der Parlamentarier, die in diesem Hause vorgesehen sind.
Wir werden nicht alles, was der Bericht in Aussicht stellt oder was ich Ihnen jetzt hier vorgetragen habe, sofort verwirklichen können. Wir müssen aber hier und heute die strukturellen Voraussetzungen für die Reform schaffen, dank der – ich betone es nochmals deutlich – eine wesentliche Verbesserung der Dienstleistungsangebote an unser Parlament herausschauen sollte. Auch Bundesrat und Verwaltung müssen wissen, dass es uns mit der Reorganisation des eigenen Ladens ernst ist. Die bewährten Mitarbeiter –

wir haben sehr gute Leute in unseren Parlamentsdiensten – haben ihrerseits Anspruch darauf, dass diese Ungewissheit beendet wird. Sie haben bemerkt, die beiden Ratsbüros haben rasch, aber keineswegs überstürzt gehandelt. Ich möchte Sie bitten, uns auf dem Wege, der hier vorgezeichnet ist und der in die Zukunft weist, zu folgen. Es führen stets verschiedene Wege und unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten zum Ziel. Wichtig ist aber, dass in dieser Sache endlich einmal etwas getan wird. Verderblich ist der Geist, der stets verneint!
Der Nationalrat hat letzte Woche den beiden Vorlagen mit 101 bzw. 81 zu 0 Stimmen zugestimmt. Ihr Büro stimmt den vom Nationalrat angebrachten wenigen Aenderungen an den Beschlüssen zu. Zu den Motionen, die vom Schwesterrat beschlossen worden sind, werde ich separat Stellung nehmen. Zum Rückweisungsantrag von Frau Bührer werde ich mich nach erfolgter Begründung äussern. Zum Antrag von Herrn Jelmini, der sich auf Einzelheiten der Vorlage bezieht, werde ich in der Detailberatung Stellung nehmen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und sie im Sinne meiner Ausführungen zu genehmigen.

Frau **Bührer:** Ich habe mich im Zusammenhang mit dieser parlamentarischen Initiative verschiedentlich sehr gewundert.
Eindrücklich war das Tempo, mit dem dieses Projekt durchgezogen wurde. Ungewöhnlich war das Prestige, das investiert wurde und daraus folgend eine spürbare Empfindlichkeit. Und schliesslich war unangenehm und stossend die Undurchsichtigkeit – man könnte auch sagen: die Geheimniskrämerei –, mit der operiert wurde.
Gerne hätte ich mir ein genaues Bild von der Reorganisation gemacht. Bringt sie für den einzelnen Parlamentarier spürbare Vorteile und welche? Stehen Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis? Wird mit den eingesetzten Mitteln das Optimum erreicht? Das sind Fragen, auf die ich gerne selber eine Antwort gefunden hätte. Es gibt – mein Vorredner hat es gesagt – stets verschiedene Wege zu einem Ziel. Wichtig ist weniger, dass etwas getan wird, als dass das Bestmögliche getan wird.
Leider muss ich sagen, dass trotz intensiver Beschäftigung mit den Unterlagen, die mir zur Verfügung standen, und einer verdankenswerten Einführung durch den Herrn Nationalratspräsidenten in der Dokumentationskommission das Bild dieser Reorganisation für mich nach wie vor verschwommen und unscharf ist.
Was nützt es, Verbesserungen für die Parlamentarier zu versprechen, wenn es nicht gelingt, diese greifbar und glaubhaft zu machen? Dass ich mit meiner Skepsis nicht vereinzelt dastehe, hat die mehrere Stunden dauernde Debatte im Nationalrat gezeigt, die ich zum Teil verfolgt habe. Das war eine eigentliche Detailberatung im Plenum. Auf die Anträge, die im Nationalrat schliesslich unterlagen, entfielen doch namhafte Stimmenzahlen. Man muss sagen, dass die Vorlage umstritten war; nicht in allen Teilen gleich stark; aber gerade in jenen Teilen, die die einzelnen Parlamentarier betreffen. Es ist merkwürdig, dass ein Geschäft, das die Parlamentarier wie kaum ein anderes direkt betrifft, in den Fraktionen nicht besser abgestützt werden konnte.
Die Antwort auf die Frage, warum das so ist, ist naheliegend: Aufgrund des vorliegenden Berichtes – ich habe ihn sehr genau studiert – blieben viele Fragen offen. Wäre dieser Bericht in einer Ad-hoc-Kommission vorberaten worden, hätte manches geklärt, manches als gut erkannt und manches andere korrigiert werden können.
Jede Botschaft des Bundesrates, die bestimmt immer nach bestem Wissen ausgearbeitet wird, muss es sich gefallen lassen, durch eine Kommission kritisch durchleuchtet, hinterfragt, ja oft geradezu «zerzaust» zu werden. Die Kommission wirkt wie ein Filter. Manches bleibt hängen, manches passiert. Jedenfalls werden die Probleme ausdiskutiert und die geklärten Meinungen in die Fraktionen getragen. Dieser Filter hat bei diesem Projekt gefehlt. Die Büros der beiden Räte präsentieren uns ihr eigenes Werk und bei allem Respekt muss man sagen: die Büros können die Arbeit einer Ad-hoc-Kommission nicht ersetzen.
Dazu kommt als Erschwernis hinzu, was ich einleitend als mangelnde Transparenz kritisiert habe. Beispielsweise interessierte ich mich bei einem Mitglied der Arbeitsgruppe für die Modalitäten der Parlamentarierbefragung. Auf Seite 16 des Berichtes finden Sie unter Punkt 4 erwähnt, es seien an 65 Parlamentarier Fragebogen verschickt worden. Wieviele wurden beantwortet? Wie wurden die befragten 46 Parlamentarier und die 21 Beamten ausgewählt? Wenn die Ergebnisse dieser Befragungen Entscheidungsgrundlagen liefern sollen, dann müssen diese Befragten nach repräsentativen Kriterien ausgewählt sein. Es ist sonst nicht zulässig, aufgrund der Antwort von beispielsweise – auch das ist im Bericht zu finden – 50 Prozent der Befragten irgendwelche Schlüsse zu ziehen. 50 Prozent der Befragten, das sind nämlich – rechnen Sie selber – weniger als 10 Prozent aller Parlamentarier. Die Frage, wie diese 46 Parlamentarier ausgewählt wurden, ist also sicher legitim.
Ich habe auf meine Frage keine Antwort bekommen, wohl aber schwere Schelte einstecken müssen, weil ich angeblich – allein mit meiner Frage – unterstellt hätte, es sei manipuliert worden. Das lag mir völlig ferne. Viele, allzu viele Fragen – ich habe hier nur ein Beispiel aufgeführt – sind ungeklärt.
Ich bin aber nicht der Meinung, dass hier im Plenum der Ort ist, diese Fragen zu klären und auszudiskutieren. Allein die Frage der personellen und finanziellen Auswirkungen bedürfte einer eingehenden Diskussion. Wollen Sie sich wirklich damit abspeisen lassen – wie unter Punkt 8 auf Seite 32 zu lesen ist – dass die Büros die zusätzlich erforderlichen Stellen prüfen und gegebenenfalls über den Nachtrag zum Budget anbegehren werden?
Im Grobkonzept von Herrn Karasek zu dieser Reorganisation finden Sie auf Seite 11: «Das auszuarbeitende Sollkonzept wird über die Stellenpläne (Anzahl Stellen, Gehaltsklasseneinstufung) der neuen Organisationsstruktur Auskunft geben.»
Ich habe mich nach diesem Sollkonzept erkundigt. Wo ist es? Es existiert nicht! Herr Karasek soll – er hat es nicht zu mir persönlich gesagt – im Zusammenhang mit den personellen Auswirkungen gesagt haben, das Fuder dürfe nicht überladen werden. Ich muss Ihnen sagen, ein solcher Satz erschreckt mich als Parlamentarier. Das ist ein Spiel mit verdeckten Karten. Wir sollten uns hier Klarheit verschaffen.
Ich will nicht länger werden. Ich bin für Eintreten. Es ist verdienstvoll und anerkennenswert, dass sich die Büros mit der Reorganisation der Parlamentsdienste befasst haben. Die Parlamentarier haben dafür zu danken. Ich glaube aber, Ihnen hinreichend dargelegt zu haben, warum dieses Geschäft durch eine Ad-hoc-Kommission vorberaten werden sollte. Wir dürfen und müssen uns diese Zeit nehmen. Es kann nicht gut sein, auf einen Wagen aufzuspringen, der – aus was für Gründen auch immer – in sausende Fahrt versetzt wurde, bevor wir uns selber vergewissert haben, wohin die Fahrt geht.
Ich bitte Sie, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Jagmetti: Ich möchte mich meinerseits dem Dank anschliessen. Wir sind sehr froh, dass das Problem der Parlamentsdienste und vor allem der Erleichterung unserer Arbeit aufgegriffen worden ist. Und in der Tat, unsere Ausstattung ist wirklich unterhalb des notwendigen Minimums; das muss gesagt werden. Das bedeutet nicht nur eine Erschwerung für uns, sondern es ist für uns auch ein Problem, ob wir überhaupt unseren Auftrag als Gesetzgeber voll wahrnehmen können, ob wir den Rückstand in der Information, den wir beispielsweise gegenüber der Verwaltung haben, in einer vernünftigen Form kompensieren und kreativ tätig sein können.
Gestatten Sie mir, aus der Sicht des Parlamentariers, der nicht im Büro und an verantwortlicher Stelle für die Organisation tätig ist, noch ein Wort zu sagen; gleichsam ein Wort von der Basis zu dem, was wir aus meiner Sicht unmittelbar brauchen. Für die Basis ist das Organigramm nicht das

zentrale Anliegen, obwohl eine Organisation vorhanden sein muss und wir froh darüber sind. Für die Arbeit jedes einzelnen von uns ist die ganz praktische, unmittelbare Unterstützung von Bedeutung. Da werden wahrscheinlich unsere Bedürfnisse sehr verschieden sein. Vermutlich besteht darüber keine Einigkeit. Deshalb habe ich grosses Verständnis für den Antrag von Frau Bührer, weil er möglicherweise erlauben wird, diese verschiedenen Bedürfnisse einfliessen zu lassen. Wenn ich Ihnen nun sage, was von mir aus gesehen an praktischer Hilfe wünschbar wäre, ist das wirklich eine ganz enge Betrachtung aus meiner Sicht heraus; es soll nur als Beispiel dienen und nicht mehr sein.
Was heisst praktische Hilfe? Für mich heisst das erstens einen Schreibtisch mit einem Telephon und einem Kleincomputer, der mit demjenigen, den ich zu Hause habe, kompatibel ist, sowie einen Anschluss an einen Drucker. Wenn man einen Computer neben seinem Schreibtisch hat, ist das eine ausserordentlich grosse Erleichterung, weil man Entwürfe hineinschreiben und korrigieren kann. Er muss nicht mit einer Grossanlage kompatibel sein, sondern vor allem mit dem, was ich zu Hause habe, damit die Kommunikation sichergestellt ist. Das ist das eine, eine reine Aeusserlichkeit: ein Schreibtisch, ein Telephon und eine solche Kleinanlage.
Zweitens benötigt man meiner Ansicht nach den Zugang zur Dokumentation, nicht so sehr die zusätzliche Dokumentation. An einem einfachen Beispiel sei illustriert, was ich damit meine: Wir erhalten die «Amtliche Sammlung des Bundesrechts» wöchentlich. Nach einem Jahr gibt es eine Uebersicht mit dem Inhaltsverzeichnis. Aber was es nicht gibt, ist ein laufendes Inhaltsverzeichnis. Wenn Sie heute nachschauen wollen, was in der Rundfunkverordnung steht, müssen Sie alle bisher erschienenen 39 Hefte durchsehen; Sie werden feststellen, dass diese Verordnung dieses Jahr zweimal geändert worden ist, bis Sie den Zugang dazu finden. Eine ganz einfache, primitive Angelegenheit wäre ein wöchentlich nachgeführtes Verzeichnis – nur das Verzeichnis dieser Erlasse! Das beansprucht wöchentlich – ich habe die Probe aufs Exempel gemacht – knapp eine Viertelstunde Aufwand. Ich liefere die Diskette mit dem Ausdruck, wenn Sie das wünschen. Das lässt sich ohne weiteres machen, es ist eine ganz simple Angelegenheit. Das ist nur ein Beispiel für diesen Zugang zur Dokumentation, den wir meines Erachtens brauchen.
Das dritte, wozu ich keinen definitiven Vorschlag bereit habe, das ich aber doch für prüfenswert halte, ist das Transportproblem. Wir schleppen von zu Hause Akten hin und her, haben keinerlei Erleichterungen und keinerlei Möglichkeit, ausser dass uns die Post freundlicherweise diese Dokumente transportiert, wenn wir das organisieren. Wir brauchen doch ein System, das uns hier den Zugang zu den Akten etwas erleichtert und das Transportproblem löst.
Das sind meine drei ganz primitiven Anliegen. Vielleicht sind Ihre Bedürfnisse völlig anders gelagert. Ich bin der Meinung, wir könnten diese praktische Hilfe einmal prüfen. Ich unterstütze deshalb den Antrag von Frau Bührer.

Affolter, Berichterstatter: Sie verstehen, dass ich Ihnen sehr angelegentlich beantragen muss, den Rückweisungsantrag von Frau Bührer abzulehnen. Ein gleichlautender Antrag wurde im Nationalrat gestellt. Er wurde dort als «unbegreiflich» bezeichnet. Ich stimme dieser Beurteilung zu.
Ich möchte vorerst auf das Votum von Herrn Kollege Jagmetti eingehen. Er hat heute drei seiner Anliegen an die Parlamentsdienste vorgebracht. Wir haben seinerzeit die Unternehmensberatungsfirma Karasek beauftragt, die Parlamentarierbedürfnisse abzuklären. Es wurden – Frau Bührer erwähnte das – sehr ausführliche Fragebogen verschickt, mit Details weit über das hinaus, was die Anliegen von Herrn Jagmetti anbetreffen: Ein Viertel aller Mitglieder des Parlaments wurde aufgefordert, ihre Bedürfnisse, die bekanntlich sehr verschiedener Art sein können, vorzubringen. Wahrscheinlich gehörte Herr Jagmetti nicht zu den Befragten; wir können aber auch nicht das ganze Parlament befragen. Die eingelangten Resultate wurden ausgewertet und in die heute vorliegenden Anträge hineinverarbeitet.
Wenn Sie sich nun die einzelnen Wünsche von Herrn Jagmetti vergegenwärtigen, werden Sie sehen, dass wir mit der heutigen Reorganisation genau die Voraussetzungen schaffen wollen, um diesen berechtigten Anliegen nachher zu genügen. Wenn gesagt wird, man müsse die Vorlage an eine Kommission zurückweisen, kann diese Ad-hoc-Kommission überhaupt gar nichts anderes an Abklärungen treffen, als das, was schon getan worden ist! Es würde bedeuten, dass diese ganze Uebung wieder von vorne begonnen werden muss. Ich veranschlage die daraus entstehende Zeitverzögerung auf zwei bis drei Jahre.
Ich habe vorhin davon gesprochen, dass diese Uebungen dazu neigen, im Gestrüpp der Meinungsverschiedenheiten zu scheitern. Dort lag auch der Grund, warum die Ratsbüros ein zügiges Tempo eingeschlagen haben. Es war keine überstürzte Aktion, sondern wir haben bewusst von Anfang an und im Einverständnis und mit tatkräftigster Mithilfe der Ratspräsidenten gesagt: Wir müssen das Geschäft durchziehen, damit wir überhaupt einmal etwas erreichen.
Wir haben neben den Befragungen der Ratsmitglieder ungezählte Interviews mit den Mitarbeitern der Parlamentsdienste durchgeführt, um auch von dieser Seite in Erfahrung zu bringen, wo der Schuh drückt. Sie können die Angelegenheit zurückweisen und meinetwegen das ganze Parlament befragen. Der Querschnitt wird ungefähr auf das hinauslaufen, was heute schon durch die erste Befragung in Erfahrung gebracht werden konnte.
Ich bitte Sie aber, zu realisieren, was Sie sich mit einer Rückweisung einhandeln würden, nämlich eine Verschleppung dieser dringend notwendigen Reorganisation der Parlamentsdienste, wenn nicht gar ein Scheitern der Bemühungen. Ich habe schon angetönt: Es sind schon frühere Anläufe gescheitert, unsere eigenen Dienste besser zu strukturieren.
Sie handeln sich im weiteren eine anhaltende Verunsicherung der Mitarbeiter der Parlamentsdienste ein. Es stehen Stellengesuche an. Es stehen Vorschläge aus dem Kreis unserer Mitarbeiter an, die auf den Abschluss dieser Uebung warten. Es stehen Investitionsvorhaben an, die wir im Hinblick auf diese Reorganisation zurückgestellt haben. Es stehen Personalentscheide an, die in nächster Zeit zu treffen sein werden. Wenn Sie nun sagen: Wir schieben das in Ad-hoc-Kommissionen hinein, werden wir diese Ungewissheit perpetuieren.
Sie handeln sich schliesslich – und das scheint mir das Wesentlichste zu sein – auch ein unverantwortliches Hinauszögern der Befriedigung unserer eigenen Bedürfnisse ein. Wenn Sie die Angelegenheit parlamentarischen Ad-hoc-Kommissionen zuweisen, werden Sie noch lange keinen PC an Ihrem Arbeitsplatz vorfinden. Wir werden keine Grundlage haben, um beim Bundesrat vorstellig zu werden und uns die dringend notwendigen Arbeitsplätze für Parlamentarier in diesem Hause zu verschaffen.
Frau Bührer möchte mit ihrem Rückweisungsantrag vor allem den Dokumentationsdienst in der heutigen Form retten. Ich glaube, auch nach allfälligen zweijährigen Beratungen in Ad-hoc-Kommissionen wird das nicht mehr möglich sein. Wir brauchen die Dokumentationszentrale als zentrale Anlaufstelle für die Ratsmitglieder und Fraktionen. Wir brauchen die Arbeitsteams, zusammengesetzt aus Dokumentalisten und den Mitarbeitern im Kommissionendienst, für die effiziente Befriedigung der Bedürfnisse des Rats – vor allem auch seiner Ad-hoc- und ständigen Kommissionen.
Wenn Sie schon Aenderungsanträge an den Vorschlägen der Büros anzubringen haben, machen Sie es doch bitte heute. Mit Rückweisung gewinnen wir nichts, wir verlieren nur.
Zu zwei, drei einzelnen Einwendungen: Es wurde bemängelt, dass die Büros diese Reorganisationsvorschläge quasi in eigener Regie vorbereitet hätten. Es sei kein Filter vorhanden gewesen. Wir hätten unser eigenes Werk quasi «heilandisiert». Frau Bührer, wir sind reglementsgemäss vorge-

gangen. In Artikel 6 unseres Ratsreglements ist das Vorgehen niedergelegt: «Das Büro berät über Fragen der Organisation und des Verfahrens und stellt dem Rat Antrag.» Das haben wir getan. Wir haben noch mehr getan. Wir haben versucht, gewisse Beurteilungen von aussen her heranzuziehen, indem wir eine Beraterfirma eingeschaltet haben.
Dann haben Sie auch noch die Auswertung der Parlamentarierumfrage bemängelt. Diese Auswertung wurde sehr sorgfältig durchgeführt: zuerst einmal minutiös vom Büro Karasek. Die Resultate wurden dann mit der Arbeitsgruppe besprochen und sind – wie gesagt – schliesslich in die Reorganisationsvorschläge eingeflossen.
Ich möchte noch etwas sagen zu den Kosten: Wenn wir wirklich eine substantielle Verbesserung des Dienstleistungsangebotes für uns Parlamentarier anstreben, bedarf es klarerweise auch einer gewissen Personalaufstockung. Entsprechende Stellenbegehren liegen längstens vor, wurden aber bislang zurückgestellt. Der Bericht des Büros macht sehr klare Aussagen hinsichtlich Vorgehensweise und finanzieller Konsequenzen. Dringend notwendig – das wird auf Seite 32 deutlich gesagt – sind vier Stellen, die hier auch zur Bewilligung beantragt wurden, zwei Stellen für den Informatikdienst und zwei für die Dokumentationszentrale. Damit kann einmal der Grundstruktur der Reorganisation Rechnung getragen werden.
Weitere Stellenbegehren, das ist ebenfalls nachzulesen, werden von den Büros gründlich zu prüfen und dann entsprechend der Bedürfnisse auf dem Budgetweg anzubegehren sein. Das ist der normale Weg, der uns vorgeschrieben ist und den wir begehen wollen.
Ich gebe zu, die Büros wollten bewusst vorsichtig vorgehen und den Bogen nicht überspannen. Herr Karasek habe gesagt, man wolle das Fuder nicht überladen. Nein, wir wollen das Fuder tatsächlich nicht überladen. Sie werden von uns beispielsweise noch Vorschläge bekommen für die Ausgestaltung von Arbeitsplätzen für Parlamentarier. Das bedarf separater Kreditvorlagen. Wir haben aber in den Reorganisationsvorschlägen den Weg vorgezeichnet, damit diese Verbesserung nachher an die Hand genommen werden kann. Wenn Sie uns jetzt nicht grünes Licht geben, dann wird schlicht und einfach nichts passieren.
Was sich für die Funktionstüchtigkeit der Parlamentsdienste als notwendig herausstellt, wird man bewilligen müssen – allerdings nicht die 15 Stellen, die vom Dokumentationsdienst anbegehrt worden sind. Ich glaube deshalb, der Vorwurf ist falsch, die finanzielle Seite sei nicht genügend abgeklärt worden.
Ich möchte zum Schluss noch etwas erwähnen, was nicht nur mich – ich bin ein einfaches Mitglied dieser Arbeitsgruppe –, aber insbesondere unsere Ratspräsidenten und Vizepräsidenten betroffen gemacht hat.
Einiges, was jetzt hier vorgebracht worden ist, kommt uns sehr bekannt vor, aus Briefen, aus Eingaben, aus Pamphleten, aus Streitschriften, die sich alle gegen unsere Reorganisationsvorschläge gewendet haben. Sie kommen alle aus der gleichen Küche, wurden verfasst von zwei oder drei Mitgliedern des Dokumentationsdienstes. Und diese Eingaben haben sich nicht etwa nur auf Belange der Dokumentation beschränkt, sondern es wurde z. B. auch festgehalten, was dem Parlament an Informatik zu verordnen sei und was nicht. Es wurde sogar die Schaffung vermehrter Arbeitsplätze für Parlamentarier in Frage gestellt und als irreal bezeichnet.
Man müsste dem Tenor dieser Zuschriften, die Sie zum Teil ungefragt erhalten haben, entnehmen, dass sich in den Ratspräsidien wirklich nur die grössten Ignoranten tummeln, die bar jeglichen Wirklichkeitssinns ein Reorganisationsprojekt durchdrücken wollen. Wir können solche Dinge und Verhaltensweisen nicht akzeptieren. Ich hätte eigentlich erwartet, dass in der Dokumentationskommission klar gesagt worden wäre: Das ist jetzt eine Angelegenheit des Parlaments, und wir bestimmen, was vom Dokumentationsdienst an Eingaben verbreitet wird. Aber man hatte fast den Eindruck, dass hier die Dienstleistenden und nicht die Dienstleitenden den Ton angegeben haben.
Diese Quertreibereien ergaben auch ein völlig falsches Bild, weil der grösste Teil der Mitarbeiter der Parlamentsdienste die Reorganisationsvorschläge begrüssen, sich hinter diese als dringend notwendig erkannte Reorganisation stellen.
Ich habe das noch beifügen müssen, weil ein solches Vorgehen nicht nur einer Anmassung gleichkommt, sondern auch ein recht schlimmes Misstrauensvotum an die Adresse unserer Parlamentspräsidien und Ratsbüros darstellt.
Ich möchte Sie bitten, doch etwas Vertrauen in diejenigen Leute zu haben, die sich nun mit der Handhabung der neuen Infrastruktur zu befassen haben. Man sollte mit dieser Neuorganisation den Büros, den Parlamentsdiensten und den neuen Organen eine Chance geben. Der Bundesbeschluss könnte, falls das notwendig wäre, wieder einmal abgeändert werden. Es ist jetzt vorgesehen, dass in bestimmten Abständen den beiden Räten auch eine Erfolgskontrolle vorgelegt wird.
Deshalb ersuche ich Sie, dem Rückweisungsantrag Bührer nicht zu folgen und die beiden Vorlagen heute materiell zu behandeln.

M. **Jelmini:** Je n'ai pas beaucoup apprécié le ton apocalyptique que le rapporteur du Bureau a donné à cette affaire. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une chose tellement urgente qu'elle doive être décidée aujourd'hui. Nous devons y réfléchir.
J'ai entendu parler de la réorganisation du Parlement depuis longtemps. En son temps, j'ai fait partie de la commission «Avenir du Parlement», qui avait d'ailleurs fourni un travail appréciable. Durant huit ans, j'ai été membre du Bureau du Conseil national. J'ai fait partie de la Commission de la documentation que j'ai présidée pendant deux ans. La question de la réorganisation du Parlement m'a donc toujours touché de près.
Cette organisation est une question permanente qu'il faut suivre. On ne peut pas la résoudre définitivement par la décision abrupte qui nous est proposée. Si l'on prend des décisions importantes, il faut penser qu'elles auront un effet pendant plusieurs législatures.
J'ai lu les comptes rendus des délibérations du Conseil national. On y a prononcé des critiques à l'encontre des présidents des deux conseils, en ce sens que l'on aurait pu discuter et résoudre les problèmes, évitant ainsi qu'ils s'accumulent et provoquent des difficultés.
Je n'entrerai pas dans tous les détails. Il est juste de donner aux parlementaires davantage de moyens, leur permettant de mieux travailler. Mais il ne faut pas les priver de ceux dont ils disposent déjà! Mais si on réduit le service de documentation à un simple centre qui est fusionné avec le service des commissions, on prive les parlementaires de la possibilité de disposer d'un instrument qu'ils désiraient depuis longtemps, soit depuis l'époque de l'affaire des «Mirage».
Il suffit de lire le *Bulletin officiel* des délibérations du Conseil national pour se rendre compte du nombre de questions qui restent encore ouvertes, malgré la bonne volonté et les acrobaties qui ont été accomplies par les rapporteurs des deux conseils, afin de nous donner l'impression qu'elles ont été résolues.
En quoi consiste, par exemple, la prétendue amélioration des prestations? Que peuvent désirer les députés en réalité? Certainement pas d'être conduits par des fonctionnaires. Au vu du système proposé, on doit se rendre compte que le renforcement du secrétariat général consiste à donner au Parlement la possibilité d'avoir des fonctionnaires qui conduisent les parlementaires, et non pas qui sont à leur disposition. Or, une administration parlementaire trop forte peut facilement guider un Parlement de milice, et ce n'est pas ce que nous désirons.
Le rapporteur a parlé du nombre de postes nécessaires. Selon le rapport, il s'agirait de trois ou quatre postes supplémentaires, et selon le Conseil national, huit. Mais on dépassera facilement ce nombre.
Le Conseil national a accepté une motion, selon laquelle, dans deux sessions, les deux conseils se verront soumettre un projet d'arrêté sur les nouvelles prestations offertes aux

députés, ainsi qu'un projet d'arrêté portant sur l'ouverture des crédits nécessaires. Si l'on accepte également cette motion, on apporte la preuve que le problème n'a pas été approfondi. En effet, nous devrions connaître les éléments demandés par la motion avant d'approuver l'arrêté présenté.
Le Conseil fédéral a donné deux avis sur cette question. L'un est sans grande importance. L'autre, qui n'a pas été porté à la connaissance de tous les membres du Parlement, contient un passage selon lequel «le Conseil fédéral accepte toute mesure destinée à améliorer l'efficience des services du Parlement même si les mesures proposées se trouvent à la limite de la constitutionnalité et même s'il n'est pas convaincu qu'elles contribuent sur tous les points à améliorer les prestations des services du Parlement.»
En ce qui concerne la Bibliothèque centrale, elle passera en partie au Parlement, mais je ne pense pas que cela se fera prochainement. Le Parlement ne disposera plus d'une bibliothèque propre, et ne jouira pas d'un droit prioritaire dans son utilisation. En effet, la Bibliothèque centrale du Parlement n'est plus mentionnée dans le nouvel arrêté.
On institue une Commission administrative, mais personne ne connaît son fonctionnement. En réponse à l'argument que les présidents n'ont pas le temps d'y siéger, il a été déclaré qu'elle ne se réunira que très peu, mais le contraire a aussi été affirmé au Conseil national.
Il a été déclaré que la réorganisation est conforme aux désirs exprimés par les parlementaires. Mais peut-on connaître ces désirs et les personnes qui les ont exprimés? Le rapporteur du Bureau nous informe qu'une soixantaine de députés ont été questionnés. J'ai participé à cette enquête. Comme d'autres, j'ai exprimé des souhaits qui n'ont pas été pris en considération dans ce rapport.
Selon les conclusions du rapport Karasek, sur 65 députés qui ont été questionnés les désirs d'une vingtaine seulement ont été pris en considération. On n'a donc pas l'impression que le Parlement ait participé de gaieté de coeur à cette enquête et à la préparation des bases de cette réforme.
Selon le rapport Karasek, un des objectifs visés était que les députés n'auraient eu, à l'avenir, qu'à s'adresser à une seule personne. Selon les déclarations faites au Conseil national, cette personne qui ne connaît pas la matière n'est donc pas en mesure d'y répondre directement. C'est vraiment un pas en arrière!
Pour toutes ces raisons, je suis d'avis qu'il faut donner un mandat précis à une commission d'entrer dans les détails et de faire connaître tous les soucis qui ont vraiment été exprimés par le Parlement. Le renvoi à la commission est juridiquement possible, car le conseil peut toujours modifier ce qu'il a décidé. En outre, les dispositions ne permettent pas de conclure sans autre à l'impossibilité juridique. Dans le cas où la proposition de renvoi ne serait pas acceptée, je ferai une proposition pour maintenir le Service de documentation tel quel, afin qu'il soit réellement à la disposition des parlementaires et non plutôt de l'administration et indirectement des parlementaires.

Jagmetti: Ich möchte mich bei Herrn Affolter bedanken für die Zusicherung praktischer Hilfe. Sie werden verstehen, dass der Durchschnittsparlamentarier in erster Linie darauf und etwas weniger auf die Organigramme schaut. Weil er uns diese praktische Hilfe auch ohne Rückweisung zugesichert hat, kann man, von mir aus gesehen, tatsächlich auf die Rückweisung verzichten, aber ich verbinde damit die Erwartung, dass wir rasch Vorlagen haben, die uns die Arbeit dann auch wirklich erleichtern.

Uhlmann: Nachdem nun Herr Kollega Jagmetti seine Meinung mit Bezug auf die Rückweisung geändert hat, kann ich mich sehr kurz fassen.
Als Mitglied der Dokumentationskommission hatte ich die Gelegenheit – ich habe diese auch genutzt –, mich eingehend mit diesen Vorschlägen auseinanderzusetzen. Und ich muss Ihnen sagen, es ist nun wirklich dringend notwendig, dass in nächster Zeit eine Verbesserung der Hilfsmittel realisiert wird. Die Vorschläge, die nun vorliegen, scheinen mir akzeptabel zu sein, und sie werden sicherlich die Grundlage abgeben, um eben diese Verbesserungen der praktischen Hilfsmittel, wie Herr Kollega Jagmetti gesagt hat, zu realisieren.
Wirklich fehl am Platz finde ich, wenn man der Arbeitsgruppe den Vorwurf macht, diese Vorlage sei zu schnell erarbeitet worden. Wenn in diesen Räten einmal etwas schnell geht, dann sind Vorwürfe fehl am Platz!

Frau **Weber:** Ich glaube, dass es wichtig ist, dass uns moderne Mittel zur Verfügung stehen und dass wir als Milizparlament in besonderer Weise unterstützt werden. Ich bin der Meinung, dass die Vorlage das nicht verhindert, sondern aufbauen wird. Deshalb bin ich gegen die Rückweisung. Ich kann mich kurz fassen, weil Herr Affolter das Wichtigste gesagt hat, aber ich möchte doch auf einen Punkt besonders hinweisen.
Es geht mir darum, dass wir heute entscheiden. Wir müssen die Unsicherheit, die beim Personal herrscht, beseitigen. Solche Veränderungen haben immer auch etwas mit dem Personal zu tun, das das Ganze ja ausführen muss; ob wir negativ oder positiv entscheiden, das Personal muss arbeiten können. Unsicherheit bedeutet immer etwas Schlechtes in bezug auf die gute Atmosphäre, die unter den Mitarbeitern herrschen sollte. Wir wissen, dass in der Privatwirtschaft Reorganisationen eigentlich an der Tagesordnung sind; aber dort wird speziell auf etwas geachtet: es wird relativ schnell entschieden, weil man weiss, dass im Grunde genommen erst nach dem Entscheid die grossen Fragen kommen und die grosse Arbeit beginnt. Wenn wir von neuen technischen Hilfsmitteln sprechen, dann wissen wir, dass neue Abläufe kommen und neue Strukturen geschaffen werden. Das Personal muss für diese neuen Abläufe motiviert werden können. Das heisst, dass die grosse Arbeit eben nach unserem Entscheid beginnt. Wir wissen, dass Reorganisationen auch immer für gewisse Mitarbeiter mit Enttäuschungen verbunden sind. Auch in unserem Fall wissen wir, dass nicht alle nur zufrieden sind. Es ist nachher die grosse Arbeit, mit den Mitarbeitern zusammen wieder eine gute Stimmung aufzubauen. Deshalb scheint es mir wichtig, heute zu entscheiden und nachher miteinander der ganzen Reorganisation eine Chance zu geben und miteinander aufzubauen, damit wir alle davon profitieren.

M. **Reymond:** La révision de la loi sur les rapports entre les conseils et de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement qui vous sont soumis ne constituent évidemment pas une révolution. Il s'agit tout au plus d'une adaptation nécessaire et souhaitée dont le but principal est de faciliter le travail des députés d'une part, et d'améliorer l'efficacité des différents services de l'Assemblée fédérale d'autre part.
Les propositions qui sont présentées, si elles émanent directement du Bureau, proviennent en fait d'une étude effectuée par une entreprise de conseil en organisation, laquelle s'est largement inspirée des questionnaires et interviews des députés des deux Chambres. Si la soixantaine de questionnaires remplis a été réduite à une vingtaine, c'est que ces vingt réponses correspondaient à l'ensemble des opinions qui se sont exprimées. Si, par exemple, sept ou huit parlementaires trouvaient que ce qui existe leur suffit, il est clair que ces avis ne constituaient qu'une seule prise de position. De l'examen attentif de ces 21 réponses aux questionnaires, il est ressorti les améliorations souhaitées.
Ces dernières concernent la loi sur les rapports entre les conseils, qui prévoit la création d'une Commission administrative en tant qu'organe paritaire des deux Chambres, ainsi d'ailleurs que l'adaptation de l'organisation des services du Parlement. Cette Commission administrative – M. Uhlmann l'a d'ailleurs souligné – a donné lieu à quelques discussions au sein de l'actuelle Commission de documentation. Cette dernière, cependant, après un examen attentif du projet, n'a pas pu partager l'opinion de Mme Bührer. Elle s'est finalement ralliée à l'ensemble du projet. D'ailleurs, le résultat du vote intervenu au Conseil national démontre qu'il n'y a pas de gros problèmes.

Quant à l'arrêté sur les services du Parlement, un plan de réorganisation vous est proposé, comprenant une modification fondamentale des règles concernant l'organisation des services, la nomination des fonctionnaires, du secrétaire général, des services de documentation, des commissions et des procès-verbaux. En outre, la compétence de la Commission administrative et de la direction des services doit être clairement établie. Les principes qui régissent la préparation de la documentation restent cependant inchangés quant au fond, ils sont simplement formulés plus brièvement.
Toutes ces modifications tendent vraiment à renforcer notre information et à améliorer – rien de plus – nos conditions de travail. Il n'y a là rien de machiavélique, ni de têtes à mettre au pilori.
Depuis nombre d'années – depuis que je fais partie du Parlement – on parle d'une réorganisation. Toutes les tentatives n'ont abouti à rien et il a fallu une entreprise extérieure pour nous contraindre à aller vite. Il faut savoir que, dans notre Parlement, les personnes changent à chaque législature, les présidents changent chaque année, et la réorganisation des services du Parlement a pour conséquence que, lorsqu'une affaire est commencée par les uns, elle doit être poursuivie par les autres et, finalement, elle tombe à l'eau. D'année en année et de législature en législature, on n'arrive pas à un résultat. Pour une fois que les travaux avancent, il serait regrettable que le Conseil des Etats ne donne pas son feu vert à un projet, qui peut peut-être amendé dans le sens proposé par M. Jelmini. Mais il n'est pas logique, aujourd'hui, car cela serait des effets négatifs, de ne pas entrer en matière et de renvoyer le projet à une commission ad hoc. Je vous invite donc à rejeter la proposition de Mme Bührer.

Frau **Bührer:** Ich habe mein Votum mit der Bemerkung eingeleitet, ich hätte mich in dieser Angelegenheit mehrmals gewundert. Diese Verwunderung hat sich fortgesetzt mit dem Votum von Herrn Affolter. Man bekommt den Eindruck, dass in dieser Sache keine Fragen gestellt werden dürfen, dass bereits das Fragenstellen irgendwie beleidigend ist. Das liegt mir natürlich fern. Ich schätze und akzeptiere die gute Arbeit, die die Büros gemacht haben, aber ich behalte mir als Parlamentarierin vor, die Sache genau zu prüfen. Ich wiederhole die Fragen, die ich gestellt habe. Ich möchte mir selber ein Bild darüber machen, welche Vorteile diese Vorlage uns Parlamentariern bringt. Es geht nicht nur um die praktischen Dinge, die Herr Jagmetti erwähnt hat und die selbstverständlich mit der Zeit kommen müssen. Aber die kommen mit dieser Vorlage noch nicht! Mit ihr haben wir eine grundlegende Umorganisation, und ich möchte mir ein Bild machen, ob Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen und ob mit den eingesetzten Mitteln das Optimum – für mich, für Sie alle – herausgeholt werden kann. Auch über die Frage, was denn die Bedürfnisse sind – es sind einmal diejenigen, die Herr Jagmetti genannt hat, es gibt aber noch solche, die in sehr anderen Bereichen angesiedelt sind –, möchte ich mir Klarheit verschaffen, indem ich etwas mehr wissen möchte über diese Befragungen und über die Auswahl der Befragten; auch das ist bis jetzt im Nebel geblieben. Antworten darauf hat es nicht gegeben.
Sie haben, Herr Affolter, auch mit Unterstellungen gearbeitet, und diese muss ich nun in aller Form zurückweisen. Sie haben von Küchen gesprochen, wo gekocht wird. Herr Affolter, ich habe eine eigene Küche, in der ich koche. Wenn Sie mein Votum nachher nochmals genau nachlesen, werden Sie feststellen, dass das meine Anliegen sind und dass sie nichts zu tun haben mit irgendwelchen anderen «Produkten». Das ist eine Unterstellung, die ich zurückweisen muss. Merkwürdig finde ich, wie wenig Vertrauen Sie in die Arbeit einer Ad-hoc-Kommission haben. Das Gute, das in dieser Vorlage vorhanden ist – und es gibt sehr viel Gutes, ganze Teile sind ja unbestritten –, wird sehr schnell auch den Filter einer Kommission passieren, und es wird nie und nimmer jahrelang dauern, bis dabei etwas herauskommt. Das wäre ja eine Bankrotterklärung unseres Rats.
Ich bitte Sie also nach wie vor einzutreten – ich trete ein, denn ich sehe die Notwendigkeit ein –, aber ich bitte Sie, dieses Geschäft zur Prüfung und zur Vorberatung an eine Ad-hoc-Kommission zu überweisen.

Piller: Nur ganz kurz. Ich war sechs Jahre in der Dokumentationskommission, und dass wir heute hier diskutieren und Zeit verlieren, hat seinen Grund zu einem gewissen Teil darin, dass man manchmal den Mut nicht hatte, auch höheren Beamten zu sagen, was ihre Pflicht ist. Ich habe das in der Dokumentationskommission erlebt.
Darf ich Ihnen zum Schluss einen Witz erzählen? Der Sohn fragt den Vater: «Du arbeitest doch bei Karasek. Jetzt erkläre mir mal: Was ist Reorganisation?» Der Vater antwortet: «Das ist ganz einfach. Ich kann damit sehr viel Geld verdienen. Schau, hier ist ein Baum, und der ist voller Vögel. Jetzt klatsche ich in die Hände – der Baum ist leer.» Fünf Minuten später sitzen alle Vögel wieder auf dem Baum. Da sagt der Sohn: «Ja, was ist denn jetzt Reorganisation?» Da sagt der Vater: «Das ist Reorganisation: es ist kein Vogel mehr am gleichen Platz. Und damit verdiene ich Geld.» *(Heiterkeit)*

Bundeskanzler **Buser:** Der Bundesrat hat sich, wie Sie gesehen haben, zu diesem Geschäft kurz geäussert. Ich möchte auch nicht länger werden. Der Bundesrat hatte auch mehrere Gründe dafür: erstens handelt es sich um eine parlamentarische Initiative, zu denen er sich stets zurückhaltend äussert, zweitens geht es um die parlamentseigene Verwaltungsorganisation, also um ein ureigenes Geschäft des Parlaments. Er hat sich deshalb insbesondere zur Frage, welcher Kommission Sie dieses Geschäft zuweisen, nicht zu äussern; er hat auch zur Frage der Organisation des Dokumentationsdienstes – Dokumentationsdienst oder Dokumentationszentrale – nicht Stellung bezogen. Was den Bundesrat und die Verwaltung interessiert, sind die Beziehungen des Dokumentationsdienstes oder der künftigen Dokumentationszentrale zur Verwaltung – Probleme des Amtsgeheimnisses und dergleichen, die hier nicht aufgerollt worden sind, so dass dazu keine Stellungnahme notwendig war. Der Bundesrat hat Ihnen deshalb mitgeteilt, dass er erstens selbst ein Interesse an einer effizienten Parlamentsverwaltung hat und deshalb der vorgesehenen Reorganisation zustimmt – vorausgesetzt allerdings, dass die dringend notwendige Koordination mit der Bundeskanzlei beachtet wird. Zweitens bejaht der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit der Vorschläge, vorausgesetzt, dass es bei den Anträgen des Büros bleibt und nicht weitere Anträge den Rahmen von Artikel 5 der Bundesverfassung sprengen. Er hat dies alles auch in der Erwartung getan, dass die Scharnierrolle des Kanzlers zwischen Bundesversammlung und Bundesrat nach Artikel 105 der Bundesverfassung ungeschmälert erhalten bleibt. Nach den Erklärungen der Kommissionsreferenten im National- und Ständerat darf dies als garantiert betrachtet werden.
Es handelt sich um ein Informationsproblem, das gelöst werden muss.
Noch zwei Worte zur Informatik. Herr Ständerat Jagmetti hat das Problem der Register und der Informatik schlechthin aufgeworfen. Diese Probleme beschäftigen uns seit Jahren. Grosse Schritte stehen bevor. Ein Pilotversuch für die Aufnahme der gesamten Gesetzessammlung ist bereits im Gange; die Bündner hier wissen vielleicht, dass die Firma Condrau dabei an vorderster Stelle steht. Entscheide im Zusammenhang mit der Swisslex-Datenbank, die Herr Affolter erwähnt hat, werden im Verlaufe des nächsten Jahres getroffen. Auch hier muss ich zwei Voraussetzungen nennen. Die erste ist die Koordination: Voraussetzung ist, dass die Koordination zwischen den Diensten Ihrer Parlamentsverwaltung und den unsrigen in der Bundeskanzlei und in der Bundesverwaltung wirklich spielt. Zweite Voraussetzung ist, dass Sie uns zu gegebener Zeit, wenn wir etwas mehr Personal brauchen – und das wird bestimmt der Fall sein – die nötigen Stellen bewilligen, damit diese Dienste nicht daran scheitern.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bührer	9 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

A. Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les conseils

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I und II
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I et II
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	25 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Antrag Jelmini
Abs. 1 Bst. d
d. Dokumentationsdienst

Art. 1
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national
Proposition Jelmini
Al. 1 let. d
d. Service de documentation

Angenommen – Adopté
(Siehe Entscheid bei Art. 12 – Voir décision à l'art. 12)

Art. 2 – 10
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 11
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Affolter, Berichterstatter: Wir sprechen im Moment von Artikel 11 Litera d, wo der Nationalrat eine Aenderung an der Vorlage der Büros vorgenommen hat. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu dieser Präzisierung des Nationalrates. Es handelt sich um eine etwas konkretere Fassung des vom Ratsbüro vorgeschlagenen Textes. Sie geht übrigens auch in der Richtung, wie sie Frau Bührer angeregt hat. Wir sind also nicht so schlimm geartet, jede Frage als Beleidigung anzusehen. Wir möchten vernünftigen Vorschlägen zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 12
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Jelmini
Abs. 1
Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung steht den beiden Räten, ihren Kommissionen, den Fraktionen, den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben sowie den übrigen Parlamentsdiensten zur Verfügung. Er wahrt die Verbindung mit andern Dokumentations- und Informationsstellen, insbesondere der ausländischen Parlamente.
Abs. 2
Seine Aufgaben sind insbesondere:
a) die von den Kommissionen und den Ratsmitgliedern verlangte Dokumentation zu beschaffen;
b) die Kommissionen oder alle Ratsmitglieder auf wichtige Veröffentlichungen zu einer Vorlage oder zu allgemeinen politischen Fragen aufmerksam zu machen oder sie ihnen zuzustellen;
c) den Kommissionen und den Ratsmitgliedern zur Beratung in Sach- und Rechtsfragen zur Verfügung zu stehen;
d) über die von den Räten und ihren Kommissionen behandelten Geschäfte ein Sachregister zu führen;
e) die Akten der Bundesversammlung und ihrer Organe sowie Dokumente, namentlich der Bundesversammlung, zu archivieren, zu verwalten und zu erschliessen;
f) weitere Dokumente im Hinblick auf zukünftige Bedürfnisse des Parlamentes zu sammeln und zu archivieren;
g) ein Sach- und Verhandlungsregister sowie eine umfassende Volltextdatenbank mit allen Texten, Dokumentationen und Protokollen zu führen;
h) die Dokumente nach wissenschaftlichen Kriterien auszuwerten.

Abs. 2 wird Abs. 3

Art. 12
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Jelmini
Al. 1
Le service de documentation de l'Assemblée fédérale est à la dispositon des deux conseils, de leurs commissions, des groupes et de chacun des membres des conseils pour l'exercice de leurs charges parlementaires ainsi que des autres services du Parlement. Il assure la liaison avec les autres services de documentation et d'information, en particulier ceux des parlements étrangers.
Al. 2
Ses tâches sont notamment les suivantes:
a) réunir la documentation demandée par les commissions et les membres des conseils;
b) attirer l'attention des commissions et de tous les membres des conseils sur des publications importantes relatives à un projet ou à des questions de politique générale, ou leur remettre ces publications;
c) se tenir à la disposition des commissions et des membres des conseils pour l'étude de questions de droit et de fait soulevées par les objets à traiter;

d) tenir un registre des affaires traitées par les conseils et leurs commissions;
e) assurer l'archivage des documents de l'Assemblée fédérale et de ses organes ainsi que des documents de l'Administration fédérale et en organiser le classement;
f) assurer la réunion d'autres documents selon les besoins futurs du Parlement et en organiser le classement;
g) (Texte selon CN) établir un index des matières traitées, tenir un registre des délibérations et gérer une banque de données contenant tous les textes, toute la documentation ainsi que les procès-verbaux;
h) dépouiller les documents en tenant compte de critères scientifiques.

Alinéa 2 devient Alinéa 3

M. **Jelmini:** Je voudrais dire d'emblée que cet article doit être pris en considération *in globo*. Je ne commenterai donc pas chaque alinéa ou chaque lettre car il s'agit en fait d'une seule proposition.
Le service de documentation a été créé à l'époque de l'affaire des «Mirage», je le rappelle car peu de députés s'en souviennent. Le Parlement a voulu se donner un instrument dont chaque député puisse se servir pour la préparation de son travail parlementaire. Ce service devait être souple et s'adapter aux nécessités.
La proposition qui vous est faite dans ce rapport est de déclasser le service en l'englobant dans le Secrétariat général en tant que centrale de documentation. On retire donc le contrôle direct de la commission actuelle, qui depuis plus de 20 ans s'efforce d'interpréter les désirs du Parlement pour les transmettre au service.
Je vous propose de maintenir le service, tel qu'il a été créé, dans ses grandes lignes, c'est-à-dire en tant que service dépendant directement du Parlement. La fusion entre service de commission et service de documentation, qui est proposée par ce rapport, risque d'aboutir à une confusion. Tout d'abord le service doit maintenir son nom: le nom de service est entré dans l'usage – service signifie un instrument utile, une rencontre entre personnes; centrale signifie plutôt un lieu où l'on va prendre ou déposer quelque chose. La collaboration entre le service de documentation et les autres services du secrétariat doit être maintenue, je suis d'accord, mais avec une séparation opportune, raisonnable. Nous ne voulons pas diminuer les prestations. Les collaborateurs scientifiques du service de documentation consacrent 60 pour cent de leur temps de travail aux mandats individuels qui exigent une formation scientifique et doivent être directement à disposition des parlementaires. Les collaborateurs scientifiques du service de documentation déplacés au service des commissions seront entièrement occupés par les travaux de commission – y compris le nouveau secrétariat. La plupart des mandats individuels, qui sont généralement urgents, nous le savons, et notamment pendant les sessions, souffriront de cette nouvelle situation.
Au Conseil national, on a dit qu'aujourd'hui tant le service des commissions que le service de documentation font de la documentation. Je constate tout d'abord que la documentation que je reçois, comme membre d'une commission, provient du service de documentation. D'après l'arrêté, ce service est également à disposition des autres services du Parlement, et ce pour éviter des doubles emplois. S'il y a aujourd'hui des doubles emplois, c'est simplement parce que tout le monde fait un peu tout, sans se tenir à la réglementation. Ce n'est pas une question d'organisation ou de réglementation, c'est une question d'exécution. Certaines difficultés existent peut-être aujourd'hui entre le service de documentation et le service des commissions, mais le service de documentation travaille depuis 20 ans et ces difficultés sont récentes.
Si les prestations doivent rester au moins les mêmes qu'aujourd'hui, je propose de reprendre ici les dispositions en vigueur, quitte à ajouter celles du projet qui apportent quelque chose de nouveau, soit les lettres e, f, g et h. Je voudrais souligner en particulier qu'on ne peut pas considérer les mandats individuels comme des demandes de renseignements ou la collection de documents pour les besoins futurs du Parlement, c'est-à-dire une collection projetée vers le futur, comme une seule archive de valeur historique ainsi que dans le projet d'arrêté. Il sera difficile d'avoir des décisions sur la base du dépouillement de documents dont les résultats sont tenus à disposition des députés. Il s'agit de synthèses ou d'analyses. Le danger couru est de voir les documents qui nous arrivent déjà analysés ou synthétisés, sans nous laisser la possibilité d'analyser la chose du point de vue politique. Il faut en effet bien distinguer entre un service de documentation à disposition du Parlement, qui doit être neutre, et un service de documentation d'un groupe parlementaire ou d'un parti, qui doit analyser la documentation ou la faire analyser auparavant du point de vue politique. Or, dans ce qui nous est proposé ici, il y a précisément ce manque de liberté et je crois que le risque que nous courons avec cette centrale de documentation c'est de laisser filtrer les documents et les informations et de ne pas permettre aux parlementaires la liberté de juger par eux-mêmes.
C'est pourquoi je vous propose de maintenir la solution actuellement en vigueur. Si vous acceptez cet article 12 comme il est proposé – ce que je souhaite –, il faudra également retoucher l'article 11, alinéa 2, qui devra être adapté à cette solution.

Affolter, Berichterstatter: Ein ähnlicher Antrag, wie er jetzt von Herrn Jelmini unterbreitet wird, wurde ebenfalls im Nationalrat gestellt. Er wurde dort mit grossem Mehr abgelehnt – wie mir scheint mit gutem Recht. Ich habe ein gewisses Verständnis für die Bemühungen von Herrn Jelmini, den Dokumentationsdienst in der jetzigen Form zu erhalten. Auf der anderen Seite muss er die Arbeitsgruppe verstehen. Wir können nicht einer neuen Organisationsstruktur, die bestimmte Grundzüge aufweist und einem bestimmten Konzept folgt, nochmals den Dokumentationsdienst in der jetzigen Form aufpfropfen. Ich sagte Ihnen bereits, dass die Dokumentationszentrale einer der künftigen Pfeiler der Reorganisationsbemühungen ist. Ich habe Ihnen deren Bedeutung und die Funktionen geschildert, die über das hinausgehen, was der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung bisher an Aufgaben zu erfüllen hatte. Wenn Sie den Dokumentationsdienst nach der Fassung Jelmini hier noch hineinnehmen, sprengen Sie einen wesentlichen Teil dieser Reform wieder hinaus.
Ich möchte Ihnen nochmals erklären, warum auch das Anliegen der Dokumentationskommission, nämlich eine jederzeit präsente Anlaufstelle für die Dokumentationswünsche der einzelnen Parlamentarier zu gewährleisten, in der neuen Organisation sehr gut erfüllt werden kann.
Wir haben in der vorgesehenen Struktur einerseits die Fachdienste für Kommissionen und andererseits die Dokumentationszentrale. Der entscheidende Vorteil der Zusammenlegung Fachdienste für Kommissionen und Dokumentationsdienst liegt darin, dass wir insbesondere für die ständigen Kommissionen ein effizientes Team von Dokumentalisten und Kommissionsspezialisten schaffen. Des weiteren – und das ist wohl das Wesentlichste – ist als Anlaufstelle für die Bedürfnisse der Parlamentarier je nach Wunsch sowohl die Dokumentationszentrale als auch der Fachdienst für Kommissionendienst vorgesehen. Ich glaube, damit ist den Anforderungen der Parlamentarier sogar noch besser Genüge getan, als das bisher der Fall war.
Wir sollten nicht zwei Systeme miteinander vermischen. Ich möchte Sie bitten, dem Konzept der Arbeitsgruppe zu folgen, wie es in den Vorschlägen des Büros niedergelegt ist. Ich möchte zusichern – was in meiner Macht steht –, dass die Wünsche, die Herr Jelmini vorgebracht hat und die in seinem Antrag Niederschlag finden, auch in die Praxis umgesetzt werden, so dass wir in Zukunft den Dokumentationsdienst in der bisherigen Form entbehren können.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jelmini	13 Stimmen
Für den Antrag des Büros	18 Stimmen

Art. 13
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Affolter, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, sich hier ebenfalls dem Nationalrat anzuschliessen. Es geht um eine etwas präzisere Umschreibung der Pflicht der Dokumentationsstellen, den Ratsmitgliedern in ihren Informationsbedürfnissen beizustehen.

Angenommen – Adopté

Art. 14
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Affolter, Berichterstatter: Vielleicht sind Sie erstaunt, dass ich Ihnen hier ebenfalls Zustimmung zum Nationalrat empfehle. Dieses Anliegen, allen Mitgliedern, die dies wünschen, einen PC-Arbeitsplatz zu verschaffen, ist in der Formulierung des Nationalrates in etwas apodiktische Form gekleidet. Wenn wir es uns aber genau überlegen, stellt es doch eine Oeffnung dar in der Richtung, wie ich sie Ihnen vorhin geschildert habe, eine Oeffnung in das anbrechende Computer- oder Informatik-Zeitalter. Wir können hier wohl ohne Bedenken dem Nationalrat folgen, weil die Ausrüstung der Arbeitsplätze (im Bundeshaus oder gegebenenfalls auch beim Parlamentarier zuhause) Gegenstand einer späteren Kreditvorlage sein wird.
Das Parlament wird somit zu diesem Begehren, wonach jedem Ratsmitglied ein Computer zur Verfügung gestellt werden soll, noch zu einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen können.
Was die Zugriffsmöglichkeiten auf interne und externe Datenbanken betrifft, die gemäss dem Antrag von Herrn Nationalrat Bodenmann verlangt werden, wird es Sache der Verwaltungskommission sein, darüber zu entscheiden. Sie finden die entsprechende Bestimmung im Artikel 3 Litera e des Bundesbeschlusses. Man muss also diesbezüglich vorderhand noch keine allzu grossen Bedenken haben, wird aber selbstverständlich die Frage der Vertraulichkeit, des Schutzes vor unberechtigten Zugriffen, noch genau prüfen müssen.
Ich möchte Sie doch bitten, den Ständerat in dieser Sache nicht als zu rückständig erscheinen zu lassen und dem Nationalrat bei dieser fast epochalen Oeffnung zu folgen.

M. **Gautier:** Je ne veux pas combattre cet article, loin de moi cette pensée, j'aimerais simplement poser une question. Je voudrais savoir ce que les parlementaires devront faire de cet ordinateur personnel. Si je me reporte au texte allemand on parle d'un «PC Arbeitsplatz», dans le texte français on dit: «chaque parlementaire qui le désire touchera un PC» ce qui est d'abord du mauvais français et ensuite n'est vraiment pas clair. J'ai l'impression d'être retourné au service militaire où on «touchait le matériel» avant de partir en manoeuvres, on touchait également un PC ce qui voulait dire qu'on vous indiquait le poste de commandement. Ici je pense qu'il ne s'agit pas d'un poste de commandement ni du Parti communiste, mais d'un ordinateur individuel. Que devra faire le parlementaire de cet ordinateur individuel? Est-ce qu'il le posera sur son bureau au Parlement, est-ce qu'il aura un bureau quelque part dans le Palais fédéral où cet ordinateur sera installé, est-ce qu'il pourra l'emporter à la maison? Autant de questions que je me pose et pour lesquelles j'aimerais bien obtenir une réponse, fût-elle partielle.

Affolter, Berichterstatter: Der Antrag Bodenmann ist im Nationalrat in deutscher Sprache eingereicht worden. Er schlägt vor, dass Parlamentsmitglieder, die dies wünschen, einen PC-Arbeitsplatz samt direkten Zugriffsmöglichkeiten auf interne und externe Datenbanken «erhalten». Wir mussten uns auch zuerst überlegen: Was ist eigentlich damit gemeint?
Es soll jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass unter Umständen auch für den Heimarbeitsplatz des Parlamentariers ein Personal Computer zur Verfügung gestellt werden kann. Die vorliegende Formulierung kann demnach beides bedeuten: in den Arbeitsräumen hier im Parlament oder zu Hause.
Ich möchte Herrn Gautier zusichern, dass die Redaktionskommission eine Uebereinstimmung zwischen dem französischen und dem deutschen Text herstellen wird.

Angenommen – Adopté

Art. 15, 16
Antrag des Büros
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition du Bureau
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	22 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

88.729

Motion des Nationalrates Reorganisation der Parlamentsdienste

Motion du Conseil national Réorganisation des services du Parlement

---

Wortlaut der Motion vom 29. September 1988
Die Verwaltungskommission führt alle zwei Jahre eine Erfolgskontrolle der Reorganisation durch und erstattet dem Parlament Bericht.

Texte de la motion du 29 septembre 1988
La Commission administrative évalue tous les deux ans les résultats de la réorganisation et fait rapport au Parlement.

Affolter, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, diese Motion zu überweisen.
Nach unserem Ratsreglement können wir einen Auftrag, eine solche Massnahme zu treffen, erteilen. Man könnte zwar sagen, Erfolgskontrollen sollten so oder so immer erfolgen. Aber es erscheint uns richtig, insbesondere auch, nachdem wir heute Herrn Jagmetti gehört haben, allen Ratsmitgliedern von Zeit zu Zeit aufzuzeigen, welche Resultate und welche Erfolge mit dieser soeben beschlossenen Reorganisation der Parlamentsdienste erzielt werden. Vielleicht lassen sich dann auch gewisse Zweifler oder Zweiflerinnen – das ist ein weiterer Nebeneffekt – von der Richtigkeit der heute beschlossenen Strukturänderungen überzeugen.
Wir wollen mit dieser Zustimmung auch erreichen, dass die Ratsmitglieder am Problem interessiert bleiben, dass wir die beauftragten Organe dazu zwingen, diese Probleme gelegentlich wieder in die Räte hineinzutragen.
Deshalb möchte ich Sie bitten, dieser Motion des Nationalrates zuzustimmen und sie zu überweisen.

Ueberwiesen – Transmis

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Freitag, 7. Oktober 1988, Vormittag
Vendredi 7 octobre 1988, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Masoni

Il presidente: Ho il piacere di comunicare ai colleghi che il collega Hunziker che non ha potuto essere con noi per malattia durante questa sessione sta meglio, è sulla via della ripresa; l'ho visitato a Brissago e ringrazia molto della cartolina che gli abbiamo mandato dalla passeggiata del Consiglio degli Stati.

85.226

Parlamentarische Initiative (Spoerry) Volksinitiative und Gegenentwurf
Initiative parlementaire (Spoerry) Initiative populaire et contre-projet

Siehe Seite 404 hiervor – Voir page 404 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1988
Décision du Conseil national du 7 octobre 1988

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

88.233

Parlamentarische Initiative Reorganisation der Parlamentsdienste
Initiative parlementaire Réorganisation des services du Parlement

Siehe Seite 674 hiervor – Voir page 674 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1988
Décision du Conseil national du 7 octobre 1988

A. Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

87.047

Pro Tempo 130/100. Volksinitiative
Pro vitesse 130/100. Initiative populaire

Siehe Jahrgang 1987, Seite 678 – Voir année 1987, page 678

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1988
Décision du Conseil national du 4 octobre 1988

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 32 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

88.038

700 Jahre Eidgenossenschaft
700e anniversaire de la Confédération

Siehe Seite 734 hiervor – Voir page 734 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1988
Décision du Conseil national du 5 octobre 1988

A. Bundesbeschluss über die Feierlichkeiten «700 Jahre Eidgenossenschaft»
Arrêté fédéral concernant des festivités commémoratives du 700e anniversaire de la Confédération

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Siamo giunti al termine del nostro ordine del giorno.
Das Programm dieser Session war besonders befrachtet. Es ist Ihr Verdienst, die Geschäfte trotzdem gründlich beraten zu haben. Für Niveau und Stil der Debatte und des persönlichen Umgangs sowie für die – zwar immer noch verbesserungsfähige – Disziplin in der Redewilligkeit bin ich Ihnen allen dankbar.
Meine Anerkennung erstreckt sich auf die Vertreter des Bundesrates und den Bundeskanzler, auf die Parlamentsdienste, auf den einsatzfreudigen Generalsekretär Sauvant, auf unsere ausgezeichnete Sekretärin Annemarie Huber, die Uebersetzer und Protokollführer, die Weibel und auf alle Mitarbeiter.
Ich schliesse in meinen Dank die Vertreter der Medien ein, die unsere strengen Arbeitszeiten geteilt haben, ohne das Informationsbedürfnis unseres Volkes zu vernachlässigen.
Einige Aspekte unserer parlamentarischen Tätigkeit sowie des Verhältnisses des Parlamentes zu den anderen Gewalten verdienen hier eine kurze Würdigung.
Finanzkommission und Finanzdelegation haben einen wichtigen Beitrag zur Beherrschung des Ausgabenwachstums im Bundeshaushalt geleistet. Sie sind daran zu prüfen, wie die Budgethoheit der Räte noch gestärkt werden könnte.
Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte haben im Rahmen der Verwaltungsaufsicht ihre Tätigkeit sowohl auf

Präsident: Die Kommission beantragt, die Frist zur Behandlung der Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» nach Artikel 27 Absatz 5bis des Geschäftsverkehrsgesetzes zu verlängern bis zum 8. Oktober 1989. Das Wort zu diesem Geschäft hat Herr Zwygart.

Zwygart: Im Namen der LdU/EVP-Fraktion beantrage ich, den Antrag der Kommission abzulehnen. Seit fast 13 Jahren haben die Bundesbehörden den Auftrag des Schweizervolkes für die Regelung zur Sicherung angemessener Restwassermengen. Zuerst liess man sich bei der Verwaltung Zeit. Wenn die Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» nicht erfolgreich lanciert worden wäre, hätten Fische und Wasserpflanzen wohl für ewig auf ein nicht fast trockenes Wasserbett warten müssen. Seit anderthalb Jahren liegt nun der indirekte Gegenvorschlag in Form der Revision des Gewässerschutzgesetzes auf dem Tisch von Ständerat und Nationalrat. Der Ständerat hat in einer massiven Verzögerungstaktik das Geschäft verschleppt. Nun soll der Nationalrat die Suppe auslöffeln; da sind wir dagegen. Der Nationalrat darf nicht Hand bieten für die Schmälerung der Volksrechte. Die Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» hat Uebergangsbestimmungen mit einer Zweijahresfrist. Schieben wir den Termin hinaus, wird auch der Abstimmungstermin hinausgeschoben und somit auch die Initiative in einer gewissen Art umgangen. Es geht also aus staatspolitischen Gründen nicht. Abgesehen davon: Zur Beratung der Initiative haben wir Zeit genug, die Zeit fehlt höchstens für die Beratung des indirekten Gegenvorschlages. Zudem ist es noch gar nicht sicher, dass ein revidiertes Gewässerschutzgesetz ohne Volksabstimmung über die Runden kommt. Hören Sie sich doch etwas um, etwa in Fischerkreisen! Der Ständerat hat dieses Gesetz verwässert, so dass für viele Lobbyisten das alte Gesetz besser ist. Im übrigen ist es eine Illusion zu meinen, mit der Trölerei könne man mehr Wasserkraft nutzen; denn Naturschutzorganisationen haben erfolgreich beim Bundesgericht in Sachen Restwassermengen interveniert. Das Bundesgericht wendet den dreizehnjährigen Verfassungsartikel – Gewässerschutz hin oder her – schon an. Aber es ist eine Blamage für das Parlament, wenn uns das Gericht sagen muss, in welche Richtung es geht. Es geht um Volksrechte. Hier dürfen wir uns als Parlament keine krummen Touren erlauben. Das Volk lässt sich nämlich nicht so leicht täuschen.
Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

Rüttimann, Berichterstatter: Die Macht des Faktischen ist auch hier grösser. Es ist tatsächlich so, dass die vierjährige Frist morgen, am 8. Oktober, abläuft. Also hätten wir in unserem Rat gar keine Gelegenheit mehr, dazu Stellung zu nehmen, weder zur Volksinitiative noch zum Gegenvorschlag. Den Antrag zur Verlängerung um ein Jahr, der Ihnen vorliegt, wollen wir respektieren. Wir haben bereits diese Woche die Sitzungsdaten festgelegt, und zwar beginnen wir wegen des Zeitablaufs absichtlich schon unmittelbar vor Weihnachten, am 21. und 22. Dezember. Das ist für viele Mitglieder der Kommission ein Opfer. Die weiteren Kommissionssitzungen sind auf Februar bis April angesetzt. Wir hoffen, dass wir die Vorlage nächstes Jahr in der Junisession behandeln können.
Ich glaube, es ist ein Gebot der Vernunft, den Antrag der LdU/EVP-Fraktion abzulehnen und diese Verlängerung um ein Jahr zu beschliessen. Ich stelle Ihnen in diesem Sinne Antrag.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Fristverlängerung)	105 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

85.226

Parlamentarische Initiative (Spoerry) Volksinitiative und Gegenentwurf
Initiative parlementaire (Spoerry) Initiative populaire et contre-projet

Siehe Jahrgang 1987, Seite 1597 – Voir année 1987, page 1597
Beschluss des Ständerates vom 23. Juni 1988
Décision du Conseil des Etats du 23 juin 1988

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	132 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.233

Parlamentarische Initiative Reorganisation der Parlamentsdienste
Initiative parlementaire Réorganisation des services du Parlement

Siehe Seite 1296 hiervor – Voir page 1296 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1988
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1988

A. Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	139 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	149 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

GESCHÄFTSVERKEHRSGESETZ, ÄNDERUNG VOM 22. JUNI 1990

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 22. Juni 1990

Kommissionsbericht: 12.02.1990, BBl 1990 I 1065; **Stellungnahme des Bundesrates:** 14.02.1990, BBl 1990 I 1092; **Ratsdebatte:** Erstberatung SR: AB 1990 S 268; Erstberatung NR: AB 1990 N 891; Schlussabstimmung SR: AB 1990 S 543; Schlussabstimmung NR: AB 1990 N 1318; Beschluss: 22.06.1990, BBl 1990 II 1259; **Inkrafttreten:** 01.10.1990, AS 1990 1530 / AS 1991 482.

Kurzbeschrieb

Die parlamentarische Verwaltungskontrolle wird geschaffen.

Geschäftsverkehrsgesetz

Änderung vom 22. Juni 1990

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1 und 11 der Bundesverfassung,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990[1)]
und nach Einsicht in die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990[2)],
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz[3)] wird wie folgt geändert:

Art. 47sexies

[1] Den Geschäftsprüfungskommissionen steht eine parlamentarische Verwaltungskontrollstelle zur Verfügung.

[2] Gestützt auf Einzelaufträge der Geschäftsprüfungskommissionen überprüft die Verwaltungskontrollstelle die Aufgaben der Verwaltung und ihre Erfüllung sowie die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung. Die Kontrolle richtet sich nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit.

[3] Die Verwaltungskontrollstelle hat gegenüber den Dienststellen der Verwaltung die gleichen Rechte auf Auskunftserteilung und Aktenherausgabe wie die Geschäftsprüfunkgskommissionen. Sie verkehrt direkt mit allen Verwaltungsstellen. Sie kann mit Zustimmung der Geschäftsprüfungskommissionen Sachverständige beiziehen und ihnen die gleichen Rechte zuweisen.

[4] Die Geschäftsprüfungskommissionen koordinieren die Arbeit ihrer Verwaltungskontrollstelle mit jener der übrigen Kommissionen der Oberaufsicht sowie der Kontrollorgane des Bundesrates.

[1)] BBl **1990** I 1065
[2)] BBl **1990** I 1092
[3)] SR **171.11**

II

Änderung und Aufhebung anderer Bundesgesetze

1. Das Verwaltungsorganisationsgesetz[1)] wird wie folgt geändert:

Art. 58 Abs. 1 Bst. C und D

C. Ämter und Dienste
Offices et services
Uffici e servizi

Einfügen:

Bundesamt für Informatik
Office fédéral de l'informatique
Ufficio federale dell'informatica

D. Administrativ zugeordnete Ämter und Dienste
Offices et services rattachés administrativement
Uffici e servizi aggregati amministrativamente

Streichen:

Bundesamt für Organisation
Office fédéral de l'organisation
Ufficio federale dell'organizzazione

2. Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980[2)] über das Bundesamt für Organisation wird aufgehoben.

3. Das Beamtengesetz vom 30. Juni 1927[3)] wird wie folgt geändert:

Art. 64 Abs. 1 Bst. d

[1] Das Eidgenössische Personalamt hat insbesondere folgende Aufgaben:
d. es bearbeitet betriebswirtschaftliche Fragen, namentlich im Bereich der Organisation und Führung.

III

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Es tritt am 1. Oktober 1990 in Kraft.

[1)] SR **172.010**
[2)] AS **1981** 446
[3)] SR **172.221.10**

Ständerat, 22. Juni 1990
Der Präsident: Cavelty
Die Sekretärin: Huber

Nationalrat, 22. Juni 1990
Der Präsident: Ruffy
Der Protokollführer: Koehler

Ablauf der Referendumsfrist und Inkrafttreten

[1] Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 1. Oktober 1990 unbenützt abgelaufen.[1)]

[2] Es tritt nach seiner Ziffer III Absatz 2 am 1. Oktober 1990 in Kraft.

2. Oktober 1990 Bundeskanzlei

3698

[1)] BBl **1990** II 1259

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Änderung vom 22. Juni 1990

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 8^novies^ des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990 [2]
und nach Einsicht in die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990 [3],

beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988 [4] wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. f

[1] Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:

f. parlamentarische Verwaltungskontrollstelle.

Art. 3 Abs. 1 Bst. b

[1] Der Bundesrat wählt:

b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär und den Leiter der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle;

Art. 11 Abs. 2 Bst. g

[2] Der Sekretär hat insbesondere folgende Aufgaben:

g. Er koordiniert den Verkehr zwischen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle und den Kommissionen.

[1] SR **171.11**
[2] BBl **1990** I 1065
[3] BBl **1990** I 1092
[4] SR **172.210.161**

Art. 14a Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

[1] Die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung.

[2] Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen erfüllt die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie weist die Geschäftsprüfungskommissionen auf Bereiche und Themen hin, über die eine Abklärung angezeigt erscheint.
b. Sie überprüft Aufgaben der Verwaltung, ihre Erfüllung und die dabei erzielten Wirkungen.
c. Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen fachlich bei der Vorbereitung und Durchführung von Inspektionen.
d. Sie prüft nach, wie in der Verwaltung den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen nachgelebt wird.
e. Sie entwickelt unabhängig von der Verwaltung fachliche Massstäbe und Methoden der Verwaltungskontrolle.
f. Sie informiert das Sekretariat regelmässig über die Abwicklung ihrer Untersuchungen.

II

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8[bis] des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt zusammen mit der Änderung vom 22. Juni 1990[1)] des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

Ständerat, 22. Juni 1990
Der Präsident: Cavelty
Die Sekretärin: Huber

Nationalrat, 22. Juni 1990
Der Präsident: Ruffy
Der Protokollführer: Koehler

3905

[1)] SR 171.11; AS 1990 1530

Materialien

zum Geschäftsverkehrsgesetz, Änderung vom 22. Juni 1990

Kommissionsbericht, Stellungnahme des Bundesrates und Ratsdebatten

90.221

Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle

Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen

vom 12. Februar 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

wir unterbreiten Ihnen den Gesetzesentwurf für die Schaffung einer parlamentarischen Fachstelle für Verwaltungskontrolle als Hilfsinstrument der Geschäftsprüfungskommissionen. Unserem Antrag ist eine vierjährige Vorarbeit vorausgegangen, in der verschiedene Varianten geprüft und verworfen worden sind. Die vorgeschlagene Verstärkung unseres Instrumentariums ist unerlässlich, wenn wir unseren verfassungs- und gesetzmässigen Auftrag weiterhin erfüllen sollen.

Wir beantragen Ihnen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

12. Februar 1990

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
Die Präsidenten:
Andreas Iten, Ständerat
Karl Tschuppert, Nationalrat

Geschäftsverkehrsgesetz

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1 und 11 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990[1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990[2)],
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz[3)] wird wie folgt geändert:

Art. 47sexies (neu)

[1] Den Geschäftsprüfungskommissionen steht eine parlamentarische Verwaltungskontrollstelle zur Verfügung.

[2] Gestützt auf Einzelaufträge der Geschäftsprüfungskommissionen überprüft die Verwaltungskontrollstelle die Aufgaben der Verwaltung und ihre Erfüllung sowie die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung. Die Kontrolle richtet sich nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit.

[3] Die Verwaltungskontrollstelle hat gegenüber den Dienststellen der Verwaltung die gleichen Rechte auf Auskunftserteilung und Aktenherausgabe wie die Geschäftsprüfungskommissionen. Sie verkehrt direkt mit allen Verwaltungsstellen. Sie kann mit Zustimmung der Geschäftsprüfungskommissionen Sachverständige beiziehen und ihnen die gleichen Rechte zuweisen.

[4] Die Geschäftsprüfungskommissionen koordinieren die Arbeit ihrer Verwaltungskontrollstelle mit jener der übrigen Kommissionen der Oberaufsicht sowie der Kontrollorgane des Bundesrates.

1) BBl **1990** I 1065
2) BBl **1990** I 1092
3) SR **171.11**

II

Änderung anderer Erlasse

Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980[1)] über das Bundesamt für Organisation:

Art. 9

Aufgehoben

III

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Es tritt am 1. Oktober 1990 in Kraft.

3698

[1)] SR **172.010.58**

Bericht

1 Das Bedürfnis der Geschäftsprüfungskommissionen nach fachlicher Unterstützung

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat in ihren Berichten über die Verwaltungsaufsicht (vom 19. Nov. 1986; BBl *1987* II 718 ff.) und über die Verbesserung der Verwaltungskontrolle im Bund (vom 12. Nov. 1987; BBl *1988* II 665 ff. 748 ff.) dargestellt, welche fachliche Unterstützung sie bei der Beurteilung der Funktionserfüllung durch die Verwaltung benötigt. Sie hat dabei vorgeschlagen, ein Organ zu schaffen, das sowohl dem Bundesrat wie den Geschäftsprüfungskommissionen dienen könnte. Diese Stelle hätte sich nicht nur mit Fragen des effizienten Einsatzes von Organisation und Mitteln der Verwaltung zu befassen, sondern vermehrt mit übergeordneten Fragestellungen zu den Verwaltungstätigkeiten – insbesondere mit der Analyse der Aufgaben selber und der Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit.

Gegenstand der Prüfung wäre je nach Auftrag die Rechtmässigkeit des Vollzugs in seinen Auswirkungen, seine Konformität gegenüber der ursprünglichen politischen Zielrichtung, ferner der Verwaltungsprozess, in dem der Vollzug stattfindet, und schliesslich der Einsatz personeller, technischer und finanzieller Mittel (im Sinne der traditionellen Organisationsüberprüfungen).

Um unter den heutigen Verhältnissen überzeugend wirken zu können, benötigen die Geschäftsprüfungskommissionen neben politischen Kriterien auch fachliche Massstäbe und Beratung. Sie brauchen eine Instanz, der sie Aufträge erteilen können, die über Fragen der Organisationsstruktur und der Geschäftsabläufe hinaus solche der Führung, der Konzepte, der materiellen Aufgabenerfüllung und der Wirksamkeit staatlichen Handelns betreffen. Sie brauchen eine Stelle, die mit der erforderlichen Konstanz und dem nötigen Überblick über die Verwaltung die Zufälligkeit, Oberflächlichkeit und Wirkungsschwäche der parlamentarischen Oberaufsicht überwinden hilft. Die Stelle muss die Optik grundsätzlicher Verwaltungskontrolle teilen, in der Lage sein, selber Aufträge auszuführen, die Geschäftsprüfungskommissionen auf Bereiche der Verwaltung hinzuweisen, in denen eine Abklärung angezeigt erscheint, Vorabklärungen durchzuführen und Inspektionen zu begleiten, sowie nachzukontrollieren, ob und wie den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen nachgelebt wird.

Hätten die Geschäftsprüfungskommissionen in den vergangenen Jahren bereits über ein solches Instrument verfügt, so wären verschiedene Inspektionen vermutlich mit höherem Gewinn abgeschlossen worden:

- Beispielsweise hätte die seit Jahren hängige Frage der Zusammenlegung der Eidgenössischen Militärpferdeanstalt (EMPFA) mit dem Gestüt in Avenches, die für das Personal eine grosse Belastung darstellt, längst sachlich abgeklärt und zwischen Bundesrat und Geschäftsprüfungskommission bereinigt werden können.
- Die zweite Überprüfung der Lebensmittelkontrolle, welche fünf Jahre nach der Inspektion betreffend die Hormone im Kalbfleisch durchgeführt werden musste, hätte weitgehend der Fachstelle übertragen werden können.

- Die Inspektion zu den regionalpolitischen Auswirkungen des Beschaffungsprogramms 1983, die den Bundesrat nicht ganz zu überzeugen vermochte, hätte wirkungsvoller gestaltet werden können.
- Die Analyse des Auftrags der schweizerischen Landesbibliothek sowie der dafür erforderlichen Mittel hätte effizienter angegangen und zur Entscheidungsreife gebracht werden können.

Die Liste liesse sich beliebig verlängern und könnte insbesondere auch durch Fragestellungen ergänzt werden, die bisher ohne eine Fachstelle gar nicht sinnvoll angegangen werden konnten (z. B. die langfristigen Auswirkungen der Stellenplafonierung).

Eine echte Überprüfung der Aufgaben der Verwaltung auf ihre Notwendigkeit ist den Geschäftsprüfungskommissionen bis anhin nicht möglich gewesen. Bei der Kontrolle der verwaltungsinternen «Aktion Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung» hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dies ausdrücklich festgehalten und eine Verfeinerung der Methoden für die Überprüfung der Verwaltungseffizienz gefordert (Amtl. Bull. N *1985* 1049 ff. 1052).

Schliesslich werden die Anforderungen an die Geschäftsprüfungskommissionen im Anschluss an die Abklärung der Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) durch eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) in doppelter Weise erhöht: Zum einen verlangt die PUK, dass die Einsichtsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen verschärft werden, damit Geheimbereiche besser kontrolliert werden können. Zum andern aber verlangt die PUK auch eine umfassende Aufgabenüberprüfung im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle. In ihrem Bericht über Vorkommnisse im EJPD vom 22. November 1989 hält die PUK als eine der wesentlichsten Kritiken z. B. fest, dass die Bedrohungssituation der Schweiz falsch eingeschätzt worden ist und neu beurteilt werden muss. Gefordert ist damit eine Überprüfung der Aufgaben der Bundespolizei durch den Bundesrat und eine entsprechende Kontrolle durch das Parlament.

Wenn in diesem Bereich die parlamentarische Kontrolle verbessert werden soll, erfordert dies eine Verstärkung nach zwei Richtungen:
- Die Hilfsmittel der parlamentarischen Oberaufsicht müssen so angepasst werden, dass das Parlament seine Kontrolle auf die wesentlichen Fragen einer Aufgabenüberprüfung ausrichten kann.
- Die Informationsrechte des Parlamentes müssen so ausgestaltet werden, dass es ein gleichwertiger Gesprächspartner des Bundesrates sein kann.

Die Schaffung einer parlamentarischen Fachstelle für Verwaltungskontrolle, wie sie hier vorgeschlagen wird, dient dem ersten Zweck, die Verstärkung der Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen dem zweiten. Dieses Anliegen ist Gegenstand einer Initiative der parlamentarischen Untersuchungskommission (S 89.243 Pa. Iv. Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation).

2 Ergebnisse der Abklärungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen [1)]

21 Verwaltungskontrolle im Ausland

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung eine Studie über die Instrumente der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Ausland erstellen lassen, welche mit der hier vorgeschlagenen Fachstelle vergleichbar sind. Das Institut hat sich näher mit den Institutionen in den Vereinigten Staaten, Schweden, Italien, Kanada, Frankreich und Deutschland auseinandergesetzt. Interessante Hinweise ergeben sich teils aus Schweden und Kanada, vor allem aber aus den Vereinigten Staaten:

In *Schweden* wählt das Parlament eine Delegation von zwölf Mitgliedern, welche aufgrund eines Verfassungsauftrages die gesamte Tätigkeit der Verwaltungsdienste (mit Ausschluss der Regierungs- und Ministerebene) zu überwachen haben. Ursprünglich wirkten diese Delegierten vor allem als Rechnungsrevisoren. Heute prüfen sie auch, ob die Behörden die Gesetze auf wirksame Weise anwenden, ob die Verwaltungsdienste eine befriedigende Leistung erbringen, ob die bewilligten finanziellen Mittel den vom Parlament vorgegebenen Zielen dienen und ob die Verwaltungsmassnahmen geeignet sind, die gesetzlichen Ziele zu verwirklichen. Die Delegierten befassen sich nicht nur mit Einzelproblemen, sondern auch mit ganzen Aufgabenkomplexen, z. B. der Politik der Asylgewährung oder der Regionalpolitik (schwedischer Name der Institution: Riksdagens Revisorer). Die Institution des Ombudsmanns interessiert hier weniger, weil dieser vom Parlament keinerlei Aufträge oder Weisungen entgegennimmt.

In *Kanada* verfügt das Parlament über das Amt eines Generalinspektors mit hoher Autonomie und weitgehenden Untersuchungskompetenzen. Primär obliegt ihm die Finanzkontrolle der Bundesverwaltung, doch beurteilt er über die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben hinaus auch die Wirksamkeit der Verwaltungsmassnahmen. Seine Auskunftsrechte sind unbeschränkt und durch das Recht zur Zeugeneinvernahme abgestützt. Er erstattet dem Parlament jährlich oder aus besonderem Anlass Bericht über seine Arbeit (Name der Institution in Kanada: Vérificateur général/Auditor General).

Daneben verfügt Kanada über sehr stark ausgebaute verwaltungsinterne Kontrollstellen. So ist der Rat des Schatzamtes eine Kommission im Ministerrang mit weitgehenden Zuständigkeiten. Er bestimmt die Ausrichtung der Tätigkeit der Bundesverwaltung im grossen, übt die Kontrolle über die Verwaltungseinheiten aus und wacht über den Finanzhaushalt. Der Rat ist zuständig, die Zielsetzungen einzelner Verwaltungszweige durch den Erlass allgemeiner Verwaltungsnormen festzulegen und zu bestimmen, wie die Ergebnisse des Verwal-

[1)] Nationalräte Seiler Rolf (Vorsitz), Jeanneret, Leuenberger Moritz (ersetzt durch Eggenberg-Thun, dann Brügger), Rutishauser (ersetzt durch Tschuppert); Ständeräte Iten, Zumbühl (ersetzt durch Simmen).

tungshandelns anhand dieser Normen beurteilt werden sollen (Name der Institution in Kanada: Conseil du trésor/Tresory Board).

Am weitesten entwickelt ist die parlamentarische Verwaltungskontrolle in den *Vereinigten Staaten.* Das Beispiel ist trotz der ungleichen Grössenverhältnisse besonders interessant, weil die verfassungsrechtliche Struktur hier in wesentlichen Aspekten mit der unsrigen vergleichbar ist (Föderalismus, Gewaltenteilung, Zweikammersystem). Grenzen der Übertragbarkeit liegen freilich insbesondere im Präsidialsystem und in der völlig verschiedenen politischen Kultur. Besonders ergiebig für die parlamentarische Verwaltungskontrolle ist das «General Accounting Office» (GAO), eine weiterentwickelte Finanzkontrolle in der Hand des Kongresses. Im Gegensatz zu früher prüft das GAO heute auch die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns und führt Erfolgskontrollen aufgrund von vorgegebenen Zielsetzungen durch. Das GAO handelt im wesentlichen im Auftrag der parlamentarischen Kommissionen und in enger Verbindung mit ihnen. Es prüft für sie die Wirksamkeit der Gesetze im Laufe ihres Vollzuges und erarbeitet Stellungnahmen zu Lösungsvorschlägen im Rahmen der Gesetzgebung. Es stellt in diesem Zusammenhang auch Machbarkeitsstudien zu geplanten Projekten.

Gegenstand der Prüfung durch das GAO sind insbesondere folgende Fragen: Übereinstimmung der Mittel des Vollzuges mit den einschlägigen Gesetzestexten; Angemessenheit der Resultate im Lichte der vom Gesetzgeber festgelegten Ziele; Möglichkeiten, die gleichen Ziele kostengünstiger zu erreichen; wirtschaftlicher Einsatz der öffentlichen Mittel; Zuverlässigkeit und Wahrheitsgehalt der Information, die der Kongress erhält.

Die Verwaltungsdienste sind ausnahmslos verpflichtet, dem GAO alle verlangten Auskünfte zu erteilen. Die Mitarbeiter des GAO haben das Recht, Beamte zu befragen, Akten herauszuverlangen, Inspektionen durchzuführen und Berichte oder schriftliche Antworten einzufordern. Die Exekutive kann allerdings die Aktenherausgabe unter Berufung auf das «Exekutivprivileg» verweigern, woraus sich ein Streit bis vor das oberste Gericht der Vereinigten Staaten entwickeln kann.

Das GAO nimmt seine Prüfungen in der Regel selbständig wahr und liefert dem Parlament seine Berichte ab, es kann jedoch auch von Kommissionen als «Zeuge» befragt werden oder einen Experten an einer Inspektion einer parlamentarischen Kommission mitwirken lassen.

Die Kontrolle des GAO beschränkt sich nicht auf nachträgliche Überprüfung von Verwaltungsentscheiden, sondern erstreckt sich auch auf präventive und laufende Verwaltungskontrollen.

Das GAO hat keine Weisungsbefugnisse, sondern kann bloss Empfehlungen aussprechen. Die betroffene Verwaltung ist allerdings verpflichtet, dem Kongress über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Das GAO veröffentlicht die von der Verwaltung nicht befolgten Empfehlungen.

Die Mitarbeiter des GAO (ungefähr 5100!) unterstehen personalrechtlich einem Sonderstatut, das ihnen die nötige Autonomie sichert.

Die kantonalen Parlamente verfügen nicht über Hilfsinstrumente, welche mit der vorgeschlagenen Fachstelle verglichen werden könnten. Dies zeigt sich beispielsweise an den Kantonen Zürich und Bern: Im Kanton *Zürich* ist, wie Kantonsrat *Bachmann,* Präsident der Geschäftsprüfungskommission, der Arbeitsgruppe erläutert hat, die Arbeit vom persönlichen Einsatz der Kommissionsmitglieder abhängig. Die Kommission hat kein Sekretariat und keine besonderen Hilfsmittel, um die kantonale Verwaltung zu beaufsichtigen, die immerhin rund 27 000 Beamte umfasst.

Im Kanton *Bern* wird als Folge der Finanzaffäre die parlamentarische Verwaltungskontrolle verstärkt. Dies geschieht unter anderem durch Massnahmen wie die Schaffung eines Kommissionendienstes (Ratssekretariat), eines Grossratsrevisorates oder durch die Kompetenz der neugeschaffenen Geschäftsprüfungskommission zur Prüfung der Wirksamkeit der Staatsverwaltung und ihrer Massnahmen aufgrund der regierungs- und grossrätlichen Zielsetzungen. Ebenso soll der Regierungsrat auf dem Wege über eine Motion neu beauftragt werden können, die Auswirkungen von Beschlüssen und Erlassen des Grossen Rates zu untersuchen (Programmevaluation).

Wie der Leiter des Projekts EFFISTA in der bernischen Kantonsverwaltung, Herr *Hablützel,* vor der Arbeitsgruppe dargelegt hat, orientiert sich dieses Projekt in zunehmendem Ausmass an der Wirkungskontrolle und an der Förderung eines Lernprozesses im gesamten politischen System. Herr Hablützel sieht für die moderne Verwaltungskontrolle die neue Aufgabe, Parlament, Regierung und Verwaltung lernfähig zu machen. Kontrolle soll nicht in belehrender Weise Mängel feststellen und Verbesserungen fordern, sondern durch kritisches Fragen den Prozess der Selbstkontrolle auslösen und gelungene Korrekturen belohnen. Neben der Frage: «Tun wir die Dinge richtig?» geht es dabei auch um die Frage: «Tun wir die richtigen Dinge?»

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat in seinem Zwischenbericht vom 16. März 1988 zum Projekt EFFISTA sechs Leitsätze formuliert, von denen drei in besonderem Mass das Thema Verwaltungskontrolle betreffen:

> *Leitsatz I: Effizienz und Effektivität*
>
> Regierung und Verwaltung wollen ihre Aufgaben effizient und wirksam erfüllen. Das Ergebnis des Verwaltungshandelns muss den politisch gesetzten Zielen entsprechen und sollte zudem in einem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand stehen. Zu diesem Zweck ist neben der traditionellen Inputsteuerung der Outputorientierung starkes Gewicht beizumessen.
>
> *Leitsatz III: Lernfähigkeit und Flexibilität*
>
> Regierung und Verwaltung sind bestrebt, die Lernfähigkeit des politischen Systems zu verbessern. Die Erfahrungen aus dem Vollzug staatlicher Normen und Programme müssen aufgearbeitet und direkter im politischen Willensbildungsprozess eingebracht werden. Die Strukturen der Verwaltung sind flexibler zu gestalten.
>
> *Leitsatz V: Führung und Delegation*
>
> Regierung und Verwaltung versuchen, die immer komplexeren Probleme mit Hilfe einer neuen Führungsphilosophie anzugehen. Es sind dazu mo-

derne Führungs- und Kontrollinstrumente zu entwickeln. Gleichzeitig müssen die Kompetenzen soweit als möglich nach unten delegiert werden.

23 Systemprüfung in der Privatwirtschaft

Aufgrund der Erfahrungen der Allgemeinen Treuhand AG hat Herr *Poretti* der Arbeitsgruppe die Entwicklung der Systemprüfung in der Privatwirtschaft dargestellt und Schlussfolgerungen für die Kontrolle der Verwaltung gezogen. In den grossen Unternehmungen besteht neben der Finanzkontrolle, die sich mit der Prüfung des rechnungsmässigen Ergebnisses befasst, eine meist getrennte Stelle, die sich mit der Kontrolle und Bewertung der Leistungen der einzelnen Unternehmenszweige, mit der Plankontrolle und mit der Prüfung des Führungssystems befasst. Im Gegensatz zur Ergebnisprüfung geht es hier um qualitative Fragen. Die Systemprüfung bezweckt die Beurteilung von Ursachen und die Verbesserung von Tätigkeiten in der Unternehmung. Neben der Rückschau umfasst sie auch die prospektive Analyse. Ihre Massstäbe entnimmt sie den Prinzipien der Unternehmungsführung. In der Analyse stützt sie sich auf betriebswirtschaftliche Methoden. Im einzelnen überprüft sie Sorgfalt, Richtigkeit und Leistungsfähigkeit der Funktionsbereiche der Unternehmung, die Angemessenheit von Organisationsstruktur, Führungsrahmen und Führungsrhythmus, ferner Umfang und Qualität der entscheidungsorientierten Informationen sowie den Erfüllungsgrad der unternehmungsinternen Standards und der rechtlichen Vorschriften.

Die Aufgaben der Verwaltungskontrolle umschreibt der Experte wie folgt:
- Überprüfung der Aufgaben selber, der Verhältnismässigkeit von Aufwand und Leistung der Verwaltung, des Erfüllungsgrades der Aufgaben, der Zielsetzungen und der Leistungsmassstäbe, die der Verwaltung vorgegeben sind, sowie der Ablauforganisation;
- Konzeption und Durchsetzung von Leistungsmassstäben und Zielsetzungen für die Aufgabenerfüllung;
- Konzeption und Durchsetzung von Kontrollfunktionen in den einzelnen Departementen;
- Standortstudien und Risikoanalysen;
- Entwicklung und Anwendung von modernen Management-Techniken.

24 Der Beitrag der Verwaltungswissenschaften

Die Möglichkeiten einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle im Bund sind erstmals von Frau *Nugent,* BFO, im Anschluss an den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die Verwaltungsaufsicht im November 1986 skizziert worden. Im Verhältnis zu den bisherigen Organisationsüberprüfungen soll sich eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle mit übergeordneten Fragestellungen befassen (Überprüfung der Effizienz und Wirksamkeit) und insbesondere die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Verwaltungswirkungen, die Kontrolle der Richtung der Verwaltungstätigkeiten anhand der politischen Zielsetzungen, die Kontrolle der Verwaltungsprozesse und die traditionelle Kontrolle der eingesetzten Mittel (Ressourcenkontrolle) umfassen. Im Gegensatz zu

heute soll die Kontrolle nicht nur die Mittel und Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung beschränken, sondern vermehrt auf die Wirkungen der Verwaltungstätigkeiten und ihre Vernetzung abstellen. Die Evaluation der Wirkungen bisherigen Verwaltungshandelns soll auf diese Weise die künftigen Handlungsprogramme beeinflussen.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlages sollte die Verwaltung verschiedene Leistungen erbringen, insbesondere die Formulierung von Leistungszielen (z. B. Jahresprogramme) für die Verwaltungstätigkeiten, das Aufstellen von Zielen für die Dienststellen der Verwaltung, die Verbesserung des Informationswesens und die Entwicklung eines Kostenrechnungssystems. Für die Überprüfung übergreifender Problemstellungen sind Methoden der modernen Verwaltungswissenschaft einzusetzen.

Das Schwergewicht der Arbeit der Verwaltungskontrollstelle liegt nach diesem Vorschlag in der Überprüfung übergreifender Problemstellungen im Auftrag von Bundesrat oder Geschäftsprüfungskommissionen, doch unterstützt die Stelle diese auch bei der Vorbereitung, Abwicklung und Auswertung von Inspektionen und betreut Spezialaufträge externer Firmen zu Fragen, zu deren Beantwortung Spezialwissen erforderlich ist.

Teile dieses Vorschlages sind bereits im Rahmen der Projekte EFFI und EFFI-QM verwirklicht worden.

Professor *Freiburghaus,* Lausanne, hat der Arbeitsgruppe einen Überblick über die Methoden der Evaluation von Verwaltungshandeln aus der Sicht der Politik- und Verwaltungswissenschaft vermittelt. Danach werden grundsätzlich drei grosse inhaltliche Bereiche der Kontrolle des Verwaltungshandelns unterschieden: Die Kontrolle des Verwaltungsmanagements (Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation), die Kontrolle des Politikvollzugs (Kontrolle der Strategien und der Vernetzungen des Verwaltungshandelns) und die Wirkungskontrolle (Evaluation der Wirkungen und Erfolge einer Bereichspolitik).

Die *Managementkontrolle* betrifft den Bereich der traditionellen Verwaltungsführung und hat die Organisationsüberprüfung, die Überprüfung des Personaleinsatzes, der Projekt- und Ablaufplanung sowie der Aufgabendurchführung zum Gegenstand. Damit befassen sich die Managementlehre als besonderer Zweig der Betriebswirtschaftslehre und die Verwaltungswissenschaft. Die *Vollzugskontrolle* beschlägt die Probleme einer zielgerichteten Koordination der Handlungen einer Vielzahl von mehr oder weniger autonomen Stellen und Fragen der Zweckmässigkeit (Vollzugsstrategien) in diesem Umfeld. Es geht dabei insbesondere um die Prüfung der föderalistischen Verflechtungen, der Rollenverteilung zwischen staatlichen und privaten Funktionsträgern, die Kontrolle der Zweckmässigkeit von Anreizsystemen und die Prüfung der Lernfähigkeit des Vollzugssystems insgesamt. Hier sind die Methoden der Implementationsforschung einzusetzen.

Die *Wirkungskontrolle* befasst sich mit den Gründen für Erfolg oder Misserfolg einer Politik. Evaluiert werden die Zielerreichung und die Effizienz staatlichen Handelns. Dabei geht es vor allem um die Zielüberprüfung, die Wirkungskontrollen, die Zielerreichungs- oder Effektivitätskontrollen und die Überprüfung der Effizienz. Anzuwenden sind hier die Methoden der Evaluationsforschung.

Der Experte hebt hervor, dass sich die Methoden dieser Wissenschaften gegenwärtig noch in starker Entwicklung befinden. Sie setzen nicht etwa der Verwaltungserfahrung eine «wissenschaftliche Wahrheit» gegenüber, sondern dienen als Mittel, um die Fähigkeit der Verwaltung, zu lernen, zu kommunizieren und Konflikte auszutragen, zu verbessern. Um wirksam zu sein, sollten die Fachleute, welche solche Prozesse in der Verwaltung auslösen und begleiten, einerseits von der betroffenen Vollzugsbehörde unabhängig sein, andrerseits vertrauensvoll mit ihr zusammenarbeiten. Im Auftrag des Parlamentes können sie einen wesentlichen Beitrag zu einer Verwaltungskontrolle leisten, die den Aufgaben des heutigen Staates angemessen ist.

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen hat die Frage geprüft, ob vor dem Entscheid über die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle noch zusätzliche wissenschaftliche Studien erforderlich seien. Sie hat dazu von zwei Seiten Vorschläge eingeholt (vom Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Lausanne und von Prof. Dr. Franz Xaver Kaufmann in Bielefeld, Bundesrepublik Deutschland). Die beiden angefragten Stellen wären in der Lage gewesen, eine Literaturstudie zum methodischen Angebot der Verwaltungswissenschaften zum Thema Verwaltungskontrolle zu erstellen. Das Lausanner Institut hätte überdies einen Praxisvergleich zwischen ausländischen Stellen der Verwaltungskontrolle durchführen können. Als wenig sinnvoll hat es die Entwicklung abstrakter Modellvarianten für die Lösung in der Schweiz betrachtet. Dazu müssten konkrete Überlegungen unter Beizug von Wissenschaftern durch Ratsmitglieder selber angestellt werden.

Angesichts der Dringlichkeit, mit welcher der Bundesrat Ende 1988 den Themenkomplex der Zukunft des Bundesamtes für Organisation (Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle, Bildung eines Bundesamtes für Informatik, Zukunft der Beraterfunktion des Organisationsamtes) zu entscheiden gedachte, verzichtete die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen auf eine Fortsetzung der wissenschaftlichen Abklärungen. Die Arbeitsgruppe war – und ist auch heute noch – aufgrund der gewonnenen Informationen überzeugt, dass die Verwaltungswissenschaften einen nützlichen Beitrag zur Verwaltungskontrolle leisten können. Sie glaubt, dass die Entwicklung der entsprechenden Methoden in pragmatischer Weise von der Fachstelle selber zu leisten sein wird. Die ausländischen Beispiele, wie sie bereits in der rechtsvergleichenden Studie dargestellt worden sind, liefern wertvolle Hinweise für die Ausgestaltung der Verwaltungskontrolle, erfordern jedoch nicht die Entwicklung von Modellvarianten, die über das hinausgehen, was im folgenden dargestellt werden kann.

25 Verwaltungsinterne Untersuchungen

Bei der Erarbeitung des Massnahmenkataloges zum Projekt EFFI/QM hat die Firma Mc Kinsey ein Teilprogramm über die Verwaltungskontrolle vorgeschlagen. Ziel des Programms wäre die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle gewesen, welche sowohl bereichsbezogen als auch aufgabenbezogen Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungstätigkeit hätte überprüfen sollen. Ihre Hauptaufgaben wären gewesen: Die Identifikation nicht mehr prioritärer

Aufgaben im Rahmen einer rollenden Aufgabenüberprüfung, die Prozesskontrolle, die Kontrolle der Rechtmässigkeit im Sinne der Übereinstimmung des faktischen Zustandes mit den rechtlichen Vorgaben sowie die Richtungskontrolle. Die Fachstelle wäre sowohl dem Bundesrat wie den Geschäftsprüfungskommissionen unterstellt worden.

Der Bundesrat hat es jedoch abgelehnt, dieses Thema der Firma Mc Kinsey zur weiteren Bearbeitung zu übertragen. Statt dessen hat er eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und unter Mitwirkung der meisten Generalsekretäre der Departemente eingesetzt. Die Firma Mc Kinsey ist mit den verwandten Themen der Aufgabenüberprüfung beim Bundesamt für Organisation und der Schaffung eines Bundesamtes für Informatik beauftragt worden.

Die Arbeitsgruppe schlägt die Schaffung einer Dienststelle für die Verwaltungskontrolle als Hilfsorgan des Bundesrates vor. Diese Stelle soll sowohl die Wirksamkeit als auch die Wirtschaftlichkeit der gesamten Verwaltungstätigkeit überprüfen, wobei departementsübergreifende Fragen im Vordergrund stehen. Neben den traditionellen Kontrollen der Organisation, des Prozesses und der Ressourcen sowie der Vollzugskontrolle soll die Stelle neu vor allem Fragen der Führung, der Konzeption und der materiellen Aufgabenerfüllung bearbeiten. Damit werden die Richtungskontrolle sowie eine auf Zielkonformität und Aufgabenüberprüfung angelegte Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle eingeschlossen. Nach Auffassung der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe kann diese Dienststelle nur dann effizient, koordiniert und selbst auch wieder kontrolliert arbeiten, wenn sie einer einzigen Behörde direkt unterstellt ist. Diese Behörde muss der Bundesrat sein. Die Arbeitsgruppe würde es begrüssen, wenn die Dienststelle auch ausschliesslich für den Bundesrat tätig wäre, weil sich dann für die Umschreibung von Zuständigkeit und Verantwortung keine Probleme stellen würden. Mit Rücksicht auf den Informationsbedarf des Parlamentes fragt sich die Arbeitsgruppe jedoch, ob die Dienststelle nicht auch gewisse Bedürfnisse der parlamentarischen Kontrollinstanzen abdecken könnte. Sie schliesst diese Möglichkeit nicht im vornherein aus, sieht aber die Möglichkeit eines reibungslosen Einsatzes nur dann gegeben, wenn allfällige Abklärungsbegehren parlamentarischer Instanzen stets dem Bundesrat überwiesen und von diesem der Verwaltungskontrollstelle in Auftrag gegeben werden. Dies würde ein vorgängiges Gespräch zwischen Bundesrat und Parlament über Umfang und Zielrichtung des Auftrags gestatten.

Die Firma Mc Kinsey setzt bei der Weiterbearbeitung der ihr übertragenen Teilaufgaben voraus, dass eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle im Sinne ihrer ersten Vorschläge geschaffen wird. Insbesondere weist sie dieser Stelle auch die zentralen Kontrollfunktionen im Bereich der Informatik zu.

26 Erwägungen der Geschäftsprüfungskommissionen zur Aufgabe der demokratischen Verwaltungskontrolle

Zu Beginn und Ende ihrer Abklärungen hat die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen je eine Aussprache mit Delegationen des Bundesrates

durchgeführt. Dabei sind gegen die Schaffung einer – allenfalls für Parlament und Bundesrat gemeinsam arbeitenden – Fachstelle für Verwaltungskontrolle Bedenken eingewendet worden, die auf Missverständnissen beruhen. So wird Verwaltungskontrolle einseitig auf den Inhalt der Dienstaufsicht des hierarchisch Vorgesetzten im Rahmen seiner Führungsverantwortung beschränkt, oder es wird das Verhältnis von Parlament und Bundesrat auf die Summe der je zugeteilten Entscheidungskompetenzen zu einzelnen Staatsgeschäften reduziert und die Zuordnung dieser Einzelkompetenzen zu einer staatlichen Gesamtverantwortung vernachlässigt. Dies macht es erforderlich, hier einige grundsätzliche Erwägungen zur demokratischen Verwaltungskontrolle anzustellen, d. h. zum Verständnis von Kontrolle als Staatsfunktion in der Demokratie.

Sinn und Inhalt der parlamentarischen Verwaltungskontrolle hängen stark vom Staatsverständnis ab, das zugrunde gelegt wird. In Lehre und Praxis werden vor allem zwei Standpunkte vertreten. Der eine fusst auf einer rechtsstaatlichen, der andere auf einer demokratischen Argumentation:

Nach liberaler Tradition hat der moderne Staat in Abgrenzung zum feudalistischen Ständestaat die Aufgabe, personenbezogene Staatsmacht durch die Herrschaft des Gesetzes zu ersetzen, das heisst, Machtausübung durch ihre Bindung an den allgemeinen und abstrakten Rechtssatz zu neutralisieren. Das Parlament ist jene Instanz, welche politische Macht in Rechtsregeln fassen soll, die Freiheit und Eigentum der Individuen in gleicher, optimaler Weise sichern. Die Rechtsetzungsfunktion des Parlaments wird auf diese Weise rechtsstaatlich begründet. Nach dem Rechtsstaatsgedanken vertritt die Legislative den Standpunkt des Rechts gegenüber der Exekutive, welche jenen der Politik wahrnimmt. Entsprechend dient die Gewaltenteilung primär der Begrenzung der Regierungsgewalt durch die Gewalten der Rechtsetzung und Rechtsprechung. Verwaltungskontrolle dient der Nachprüfung der Frage, ob Regierung und Verwaltung sich an diese Begrenzung gehalten haben.

Dieses Bild entstammt und entspricht vor allem demjenigen der konstitutionellen Monarchie deutscher Prägung. Die Volksvertretung wahrt danach die Interessen der Bürger gegenüber dem Monarchen, indem sie diesen auf Rechtsstaat, Gesetz und Budget verpflichtet.

Der rechtsstaatlichen Begründung steht die demokratische Begründung von Parlament, Gewaltenteilung und Verwaltungskontrolle gegenüber: Das Parlament dient hier nicht nur den Rechten der Bürger, die es gegenüber der politischen Macht vertritt, sondern ebenso dem Gemeinwohlinteresse, das es im Namen (und unter Mitwirkung) aller zu formulieren hat. Das Parlament ist selber politische Macht und hat Teil an den Funktionen der Staatsleitung und Regierung. Entsprechend dient die Gewaltenteilung nicht nur der Machtbegrenzung im Dienste der individuellen Freiheit, sondern auch der Herstellung eines demokratisch begründeten Zusammenspiels der Institutionen der Staatsleitung. Verwaltungskontrolle ist aus dieser Sicht eine Form des Zusammenwirkens der Gewalten auf der Grundlage demokratischer Legitimation.

Geschichte und Verfassung unseres Bundesstaates weisen deutlich auf eine Verbindung der beiden Gedankengänge. Werden somit rechtsstaatliche und demokratische Begründung gleichermassen beigezogen, um die Aufgaben der parla-

mentarischen Verwaltungskontrolle innerhalb der Staatsleitung zu umschreiben, dann erhält die Parlamentsaufsicht den Charakter einer Tendenzkontrolle mit Präventivwirkung für die Regierungs- und Verwaltungsaufgabe. Das *Demokratieprinzip* verlangt diese Kontrollform als die der konkreten Kompetenzordnung angemessene Art demokratischer Partizipation in jenem Teil der Regierungs- und Verwaltungsaufgabe, der in die primäre Verantwortung der Exekutive gelegt ist. Das *Rechtsstaatsprinzip* verlangt von der Parlamentsaufsicht die Geltendmachung und Durchsetzung von Verantwortlichkeiten der Exekutive in ihrer Machtausübung gegenüber dem Bürger, wo dieser selber keine durchsetzbaren Rechtsmittel hat. Parlamentarische Kontrolle soll die Lücke füllen, die nach unserer Kompetenz- und Verfahrensordnung zwischen dem Bereich der demokratischen Mitbestimmung durch die Allgemeinheit und jenem der rechtsstaatlichen Teilnahme des Einzelnen am Verwaltungsverfahren besteht.

Unsere Staatsorganisation kennt einerseits eine möglichst klare Kompetenzordnung, die den einzelnen Gewalten im Staat konkrete Entscheidungsbefugnisse zuteilt, anderseits eine Zuordnung dieser Funktionen zur Staatsleitung. Diese ist eine gemeinsame Verantwortung von Parlament und Bundesrat. Die Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenzen der einzelnen Behörden sind im Verhältnis dazu Mittel zur Erfüllung der gemeinsamen Staatsaufgabe. Diese erfordert ein vielfältiges Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat. Es reicht von der Planung über die Gesetzgebung und die Führung des Finanzhaushaltes bis zur Verwaltungskontrolle – und schliesst überall sowohl ein Miteinander wie ein Gegeneinander der beiden Gewalten ein.

Demokratische Verwaltungskontrolle erfordert in diesem Zusammenhang die Mitwirkung jeder der beiden Gewalten, je von ihrem Standpunkt und aus ihren Kompetenzen heraus. Notwendigerweise ist die Rolle des Parlaments in diesem Bereich auf Mitsprache beschränkt: auf ein Gespräch unter den Gewalten. Gegenstand dieses Gesprächs ist die Frage, ob Bundesrat und Verwaltung ihre Aufgabe erfüllen, das heisst die Rechenschaftsablage über die Ausübung der Exekutivkompetenzen. Für die parlamentarische Kontrolle ist dabei nicht die einzelne Leistung oder der einzelne Fehler wichtig, sondern die daraus allenfalls erkennbare Richtung der Verwaltungspraxis. Dabei geht es auch nicht um «Eingriffe» auf der Ebene der Entscheidungskompetenzen: Parlamentarische Verwaltungskontrolle spielt sich nicht im Teilschritt «Entscheidung» des staatlichen Handelns ab, sondern in jenem der «Rückkoppelung». Die Verantwortung für die Lehren, die daraus gezogen werden, richtet sich nach der konkreten Kompetenzordnung: Das Kontrollgespräch mündet aus in selbständige Entscheide von Bundesrat oder Parlament, je in ihrem Zuständigkeitsbereich. Es ist aber ein wichtiges Element der Koordination dieser partiellen Staatsfunktionen zu einem Ganzen.

Die doppelte Bedeutung von Kontrolle im rechtsstaatlichen und im demokratischen Sinne wird im Begriff des *Kontroll-Gesprächs* ausgedrückt: Politische Verwaltungskontrolle ist einerseits die Forderung nach Rechenschaft über die Ausübung der übertragenen Zuständigkeiten, anderseits demokratisches Gespräch über die Erfüllung von Staatsaufgaben. Im einen Teil ist natürlicherweise eine Spannung zwischen Parlament und Bundesrat angelegt, im andern eine Gemeinsamkeit in Zielsetzung und Optik. Diese Gemeinsamkeit der Optik von

Bundesrat und Parlament sollte im Rahmen der Tendenzkontrolle vermehrt zum Zuge kommen. Die fachliche Unterstützung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle auf grundsätzlicher Ebene soll eine Gesprächsgrundlage schaffen, auf der Bundesrat und Parlament sich vermehrt über Ziel, Sinn und Mittel der Staatsverwaltung verständigen können.

3 Erwogene Lösungsvarianten

31 Überblick

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen hat zwei grundsätzliche Modelle und je verschiedene Untervarianten geprüft:

- Zum einen kann für das Parlament eine eigene Stelle geschaffen werden, die im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen (ev: der Kontrollkommissionen) arbeitet. (Hier ist denkbar, dieser Stelle ein eigenes gesetzliches Statut zu verschaffen, das ihre Stellung gegenüber der Verwaltung umschreibt, oder sie im Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen zu integrieren); der Bundesrat kann daneben für seine Bedürfnisse eine ähnliche Stelle errichten.
- Zum andern kann für Parlament und Bundesrat eine gemeinsame Stelle geschaffen werden, der gesetzlich eine ähnliche Unabhängigkeit verliehen wird, wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle (hier ist denkbar, ein selbständiges Amt bei der Bundeskanzlei oder in einem Departement mit Querschnittsaufgaben zu schaffen, oder eine Abteilung bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu errichten, die direkt mit den Geschäftsprüfungskommissionen verkehrt).

Sowohl die gemeinsame Arbeitsgruppe wie die beiden Geschäftsprüfungskommissionen haben sich zuerst aus sachlichen Gründen für eine gemeinsame Fachstelle ausgesprochen. Da die Einwände der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte den Bundesrat bewogen haben, auf die vorbereitete Botschaft zu verzichten, haben sich die Kommissionen nun für die Schaffung einer parlamentseigenen Stelle entschieden.

32 Gründe für eine gemeinsame Fachstelle

Auf den ersten Blick scheint sich für die Stärkung der Verwaltungskontrolle die Schaffung zweier getrennter Fachstellen für Bundesrat und Parlament aufzudrängen. Diese Auffassung ist zum Teil auch von Seiten des Bundesrates in den Gesprächen mit der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen vertreten worden:

Die Vorstellung von Kontrolle als Bestandteil der Führung verleitet zur Forderung, der Bundesrat müsse über ein eigenes Kontrollinstrumentarium verfügen; der Gedanke der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung legt nahe, dem Parlament Kontrollmittel in die Hände zu geben, die von der Exekutive völlig unabhängig sind. Eine Stelle, die beiden Gewalten gemeinsam dient, weckt den Verdacht einer Verwischung der Verantwortlichkeiten und einer Verletzung der Gewaltenteilung. Denn die Aufsicht, die der Bundesrat nach

Artikel 102 Ziffer 15 BV über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der Eidgenössischen Verwaltung ausübt, ist wesensverschieden von der Oberaufsicht des Parlamentes nach Artikel 85 Ziffer 11 BV über die eidgenössische Verwaltung: Die Aufsicht des Bundesrates ist Ausfluss seiner Verantwortung für das Handeln der Beamten und daher unmittelbar mit Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnissen gekoppelt. Demgegenüber bezieht sich die Oberaufsicht des Parlamentes nicht auf die Personen, sondern auf die von ihnen wahrgenommenen Staatsfunktionen und besitzt eher den Sinn von Rückmeldungen aus der Praxis zuhanden der gesetzgebenden Behörde und der Öffentlichkeit. Aus dieser Unterschiedlichkeit wird gerne ein Primat der Aufsicht des Bundesrates gegenüber der subsidiären Oberaufsicht des Parlamentes abgeleitet. Daraus wird beispielsweise gefordert, dass eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle festgestellte Schwächen nicht den Geschäftsprüfungskommissionen, sondern nur dem Bundesrat mitteilen dürfe.

Diese Betrachtungsweise ist insofern richtig, als sie den Bereich der Dienstaufsicht der Ämter und Departemente über die ihnen unterstellten Beamten betrifft. Hier sollen aber die departementsinternen Kontrollkonzepte zum Spielen kommen, welche die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht über die Verwaltungsaufsicht vom 19. November 1986 verlangt hat (BBl *1987* II 718 ff 729). Im Rahmen dieser vorgelagerten, internen Verwaltungskontrolle müssen Kontrollinstrumente eingesetzt werden, die in den Geschäftsablauf integriert sind und «ausschliesslich in der Hand der verantwortlichen Linieninstanzen liegen». Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat hierzu in ihrem Bericht über die Verbesserung der Verwaltungskontrolle vom 12. November 1987 (BBl *1988* II 665 ff 750) erklärt, an dieser Kontrolle interessiere sie primär die Gewähr, dass sie auf hinreichende und zweckmässige Weise stattfinde. Die Kommission könne sich darauf beschränken, sich nachträglich danach zu erkundigen oder inspektionsweise abzuklären, wie die Kontrollen bei einem Geschäft gespielt haben. Die Geschäftsprüfungskommissionen wollen an dieser Führungskontrolle nicht teilnehmen.

Die Kontrolle, die der Bundesrat hingegen über die Departemente ausübt, ist nur noch zum Teil eine solche Führungskontrolle, und dieser Teil ist, soweit er in die Abwicklung der einzelnen Sachgeschäfte integriert ist, durch das Mitberichtsverfahren unter den Departementen weitgehend abgesichert (soweit auch hiefür beim Bundesrat ein Bedürfnis nach dem Beizug der Fachstelle für Verwaltungskontrolle besteht, könnte dem Bedürfnis nach vertraulichem Einsatz dieses Hilfsmittels durch eine Ausnahme von der Aktenherausgabepflicht gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen Rechnung getragen werden).

Darüber hinaus steht dem Bundesrat über die Departemente jene politische Verwaltungskontrolle zu, die Teil der gemeinsamen demokratischen Kontrollfunktion von Regierung und Parlament ist. Hier übt er seine Rolle als verantwortliche Regierung im Zusammenspiel mit der Legislative im Hinblick auf die gemeinsame Staatsleitung aus. Politische und insbesondere demokratische Verwaltungskontrolle stellt auf dieser Ebene einen Lernprozess im Zusammenwirken der Staatsfunktionen dar und dient der Stärkung der Problemlösungskapazität der staatlichen Behörden insgesamt. Soll diese Funktion gestärkt werden,

dann muss sie abgestimmt werden auf die Bedingungen unseres politischen Systems, das die Auseinandersetzung unter den Gewalten auf Konkordanz und nicht auf Konfrontation hin auslegt.

Die Erfahrungen, die mit der gemeinsamen Institution der Eidgenössischen Finanzkontrolle gemacht worden sind, sprechen für den Versuch mit einer ähnlichen Struktur für die Verwaltungskontrolle. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und der Transparenz der Arbeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Verhältnis zu Finanzdelegation wie Bundesrat haben diese Kontrollstelle wirksam davon bewahrt, von der einen oder anderen Seite grundsätzlich in Zweifel gezogen zu werden. Bei geeigneter Verfahrensregelung ist die gleiche Erwartung auch gegenüber der Verwaltungskontrollstelle begründet.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben freilich stets klargemacht, dass sie nicht zu jeder Bedingung bereit wären, sich mit dem Bundesrat in eine Fachstelle zu teilen. Vorbild müsste die Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle bilden, die sich durch Unabhängigkeit und Doppelfunktion für beide Gewalten kennzeichnet. Die Geschäftsprüfungskommissionen müssten einen direkten und gleichwertigen Zugang zur Fachstelle haben. Würde diese nicht nur administrativ, sondern auch funktional dem Bundesrat allein unterstellt, so dass die Geschäftsprüfungskommissionen den Dienstweg über den Bundesrat einschlagen müssten, würde die Benützung der Fachstelle so schwerfällig, dass das Hilfsmittel nicht mehr gebraucht werden könnte. Ein Instrument, das von Weisungen der Exekutive abhängt, würde ferner bei kritischen Aufträgen der Geschäftsprüfungskommissionen in einen Loyalitätskonflikt geraten, der für keine Seite tragbar wäre. Das Recht des Bundesrates, Umfang und Zielrichtung der Aufträge der Geschäftsprüfungskommissionen mitzubestimmen, würde zudem die Aufsicht vom Beaufsichtigten abhängig machen. Das Kontrollgespräch unter den Gewalten würde dadurch verzerrt, dass der Bundesrat Art und Umfang der Information bestimmen könnte, die die parlamentarische Kontrolle sich beschaffen dürfte. Der Einsatz der Fachstelle als Hilfsmittel von Inspektionen und zur Nachkontrolle von Ergebnissen von Inspektionen würde vereitelt.

33 Gründe für eine parlamentseigene Fachstelle

Gestützt auf die vorstehenden Begehren der Geschäftsprüfungskommissionen entwarf die Bundeskanzlei im Winter 1988/89 im Auftrag des Bundesrates Botschaft und Beschlussesentwurf zu einem Gesetz über eine gemeinsame Fachstelle für Verwaltungskontrolle. Im kleinen und grossen Mitberichtsverfahren zeichnete sich eine weitgehende Einigung auf eine Lösung ab, die die beidseitigen Bedürfnisse abgedeckt hätte. Der Bundesrat selber behielt sich einen Entscheid noch vor, bis die Stellungnahmen der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation vorlagen. Während die ersteren den Entwurf grundsätzlich begrüssten und nur Detailanträge stellten, erhob die letztere grundsätzliche Einwände.

Die Finanzdelegation bestritt zwar nicht die grundsätzliche Berechtigung des Begehrens der Geschäftsprüfungskommissionen nach einem Ersatz für die wegfallende Unterstützung durch das Bundesamt für Organisation. Sie bezweifelte

aber in erster Linie die Verfassungsmässigkeit einer gemeinsamen Fachstelle von Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen mit dem Hinweis auf die Kompetenzordnung und auf die unterschiedlichen Rollen von Exekutive und Legislative im Bereich der Aufsicht. Sie stellte ferner fest, dass sich die Kriterien der Verwaltungskontrolle teilweise mit solchen deckten, die auch in der Finanzaufsicht Verwendung fänden, z. B. Wirksamkeit und Effizienz. Sie befürchtete, damit könnten deren Aufgaben betroffen werden. Zur Verhinderung solcher Überschneidungen schlug sie daher vor, auf die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu verzichten und deren Aufgaben durch einen Ausbau ihres eigenen Hilfsmittels, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, unter dem Titel «Controlling» abzudecken. Begründet wurde diese Lösung mit dem ganzheitlichen Charakter von Finanzaufsicht und Geschäftsprüfung. Die Finanzdelegation machte diesbezüglich jedoch keine Zusicherungen gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen, sondern schloss lediglich die Möglichkeit nicht aus, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle bei entsprechender Anpassung der Rechtsgrundlagen auch Aufträge der Geschäftsprüfungskommissionen abdecken könnte.

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen prüfte diese Einwände und befand sie nicht für stichhaltig. Als reines Informationshilfsmittel ist eine gemeinsame Fachstelle verfassungsrechtlich unbedenklich. Zudem ist zu beachten, dass, – im Gegensatz zur Finanzaufsicht – die übrige Oberaufsicht des Parlaments mit keinerlei Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist und somit die Kompetenzordnung nicht verletzen kann: Es gehört wesentlich zur Geschäftsprüfung, dass sie zwar fast uneingeschränkte Einblicksrechte, aber keine Entscheidungsbefugnisse hat. Ihre Wirkung erfüllt sich bereits darin, dass der Bundesrat in Kommission und Parlament den Gebrauch seiner Kompetenzen begründen muss. Damit dies in einem offenen und sachlichen Gespräch geschehen kann, müssen er und die Geschäftsprüfungskommissionen möglichst über gleichwertige, zuverlässige Informationsgrundlagen verfügen. Die geplante Fachstelle soll den Geschäftsprüfungskommissionen nur dazu dienen, einen wesentlichen Teil der erforderlichen Informationen zu beschaffen. In dieser Hinsicht decken sich trotz unterschiedlicher Rolle die Bedürfnisse von Bundesrat und Parlament. Wollte man ferner versuchen, «Überschneidungen» im Wirkungsbereich von Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzdelegation zugunsten der letzteren zu verhindern, so müsste man nicht die Schaffung der neuen Stelle, sondern den Bestand der Geschäftsprüfungskommissionen in Frage stellen. Seit jeher haben die beiden Kontrollkommissionen das gleiche Verwaltungshandeln unter zum Teil überlappenden Gesichtspunkten – zu denen Wirksamkeit und Effizienz gehören – geprüft. Wie die Finanzdelegation in ihrem jüngsten Tätigkeitsbericht festhält, findet deshalb eine enge und kontinuierliche Absprache statt und die Zusammenarbeit spielt gut. Die befürchtete Überlappung ist daher weder neu noch schädlich. Der ganzheitliche Charakter der parlamentarischen Oberaufsicht verlangt keineswegs, dass die Regierungs- und Verwaltungsaufgaben allein aus dem Blickwinkel der Finanzen gewürdigt werden. Dadurch würde vielmehr ein – zwar zentrales – Mittel der Aufgabenerfüllung zum Angelpunkt der gesamten Staatsführung gemacht. Verfassung und Gesetz haben demgegenüber eine Vielfalt der Blickwinkel dadurch sicherge-

stellt, dass sie Finanzaufsicht und allgemeine Oberaufsicht auseinanderhalten und zwei verschiedenen Kontrollkommissionen anvertrauen.

Die gemeinsame Nutzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle durch Finanzdelegation und Geschäftsprüfungskommissionen ist von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats der Finanzdelegation schon 1986 vorgeschlagen worden. Erforderlich wäre gewesen, dass dafür eine besondere Abteilung mit direktem Verkehr zu den Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen worden wäre. Dies wurde damals von der Finanzdelegation entschieden abgelehnt. Heute kommt hinzu, dass die Finanzdelegation den Aufgabenkreis der Eidgenössischen Finanzkontrolle nicht im Sinne der Verwaltungskontrolle, sondern in jenem des «Controlling» ausweiten will: Im Gegensatz zur geplanten Fachstelle, die ausdrücklich nachträgliche Kontrolle ausüben soll, würde die Finanzkontrolle offenbar Zweckmässigkeitsfragen präventiv und begleitend – das heisst unter Einflussnahme auf den Geschäftsgang – zu prüfen haben. An einem solchen Führungsinstrument könnten sich die Geschäftsprüfungskommissionen aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum beteiligen. Auch die Finanzdelegation hat in ihrem vorletzten Tätigkeitsbericht betont, es würde nicht der schweizerischen Konzeption der Finanzaufsicht entsprechen, wenn die Eidgenössische Finanzkontrolle vor der Inangriffnahme neuer Aufgaben und vor der Ausführung bestimmter Projekte in Aktion treten müsste, um sich zur Zweckmässigkeit des Handelns der Verwaltung zu äussern.

Die Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Handeln gegenüber dem Parlament erfordert nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen eine klare Trennung von Kontrolle und Controlling. Die Absichten der Finanzdelegation vermögen daher die Bedürfnisse der Geschäftsprüfungskommissionen kaum abzudecken.

Der Bundesrat hat von den beiden dargestellten Meinungsäusserungen Kenntnis genommen. Die Haltung der Finanzdelegation hat ihn bewogen, darauf zu verzichten, dem Parlament die vorbereitete Botschaft vorzulegen. Am 31. Oktober 1989 hat er beschlossen, für sich eine eigene Dienststelle für Verwaltungskontrolle zu schaffen. Die dazu erlassene Verordnung vom 11. Dezember 1989 sieht vor, dass die Dienststelle im Auftrag des Bundesrates die Ziele und Aufgaben der Verwaltung anhand von Verfassung und Gesetz überprüft sowie den Vollzug, die Wirkung, die Wirksamkeit und die Effizienz der Verwaltungstätigkeit kontrolliert. Der Bundesrat hat damit auf seiner Ebene das geforderte Kontrollinstrument bereits geschaffen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben daher einstimmig beschlossen, das Modell einer parlamentseigenen Fachstelle weiterzuverfolgen. Dieses hat schon immer einigen Kommissionsmitgliedern besser zugesagt, da es die Gefahr – oder auch nur schon den Anschein – einer Abhängigkeit der parlamentarischen Aufsicht von der kontrollierten Regierung beseitigt. Zudem entfällt der Anlass zu verfassungsrechtlichen Argumenten gegen diese Lösung, die nur noch den Geschäftsprüfungskommissionen ein zeitgemässes Hilfsmittel zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags verschaffen will. Da keine Neuerung im Verhältnis zwischen den politischen Behörden des Bundes geschaffen, sondern nur Bisheriges verstärkt wird, dürfte sich auch weniger Angst vor neuen Überschneidungen in-

nerhalb der parlamentarischen Verwaltungsaufsicht erheben. Es wird deutlicher erkennbar, dass die Koordinationsaufgabe unter den Kontrollkommissionen nicht verändert wird und die bisherige bewährte Praxis fortgesetzt werden kann. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat denn auch von der Absicht der Geschäftsprüfungskommissionen, sich eine eigene Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu schaffen, Kenntnis genommen und das Bedürfnis nach einem solchen Hilfsmittel grundsätzlich anerkannt.

34 Verstärkung des Sekretariats auf dem Budgetweg

Die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen sollen durch die Schaffung der Fachstelle nicht erweitert werden. Umfangmässig erfassen sie ohnehin den gesamten Verantwortungsbereich des Bundesrates. Auch die Kriterien sind umfassend, da sie sich nach allen Vorgaben ausrichten, die Verfassung und Gesetz dem Bundesrat für die Erfüllung seiner Aufgaben setzen. Einzig die Entscheidungsbefugnisse sind stark, die Informationsrechte in gewissem Masse eingeschränkt. Die gleichen Grenzen sollen aber auch für die Fachstelle gelten. Diese könnte daher auch bloss als Teil des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen ausgestaltet werden. Sie müsste ihre Erhebungen dann auf Artikel 11 des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste (SR *172.210.161*) stützen, wonach der Sekretär im Auftrage der Kommissionen oder ihrer Präsidenten Erhebungen durchführt (Abs. 2 Bst. e).

Zur Begründung dieser Variante liesse sich die Auffassung vertreten, dass ein Kommissionsauftrag automatisch auch die zu seiner Erfüllung erforderlichen Rechte auf Auskunfterteilung und Aktenherausgabe an das Sekretariat übertrage. Bisher hat dies in der Praxis nie Schwierigkeiten verursacht, doch waren die Erhebungen des Sekretärs stets nur von geringem Umfang und trugen den Charakter von Vorbereitungen für geplante Sitzungen der Sektionen oder Kommissionen. Die Arbeit der Fachstelle würde daher, wenn sie sich bloss auf die Pflichten des Sekretariats abstützen sollte, eine extensive Auslegung des gesetzlichen Pflichtenheftes des Sekretariates erfordern, die im voraus mit dem Bundesrat vereinbart werden müsste.

Heikler wäre der Beizug von Experten durch die Fachstelle, der unerlässlich ist, wenn Wirkungsanalysen in den weitverzweigten Tätigkeitsfeldern der Bundesverwaltung durchgeführt werden sollen. Ohne gesetzliche Grundlage müssten die Experten nicht nur stets von den Geschäftsprüfungskommissionen selber ausgewählt und beauftragt werden, sie könnten ihre Arbeit auch nur erfüllen, wenn die zuständigen Departementsvorsteher dazu ihre Einwilligung gäben und die Verwaltung ihnen gegenüber vom Amtsgeheimnis befreiten. Der Bundesrat ist aber dazu heute durch keine Gesetzesbestimmung verpflichtet.

Aus diesen Gründen wäre eine formlose Fachstelle für Verwaltungskontrolle innerhalb des Sekretariats der Geschäftsprüfungskommissionen in wesentlichen Belangen von der zu kontrollierenden Regierung abhängig. Wollte man auf pragmatische Weise Erfahrungen sammeln, ohne neues Recht zu setzen, müsste vom Bundesrat im voraus die Zusicherung erwirkt werden, dass er die Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen nach Artikel 47quater des Geschäftsver-

kehrsgesetzes (GVG; SR *171.11*) und nach Ziffer 622 der Weisungen vom 29. Oktober 1975 über die Auskünfte, Akteneinsichtgewährung und Aktenherausgabe (BBl *1975* II 2155) auch der Fachstelle und ihren Experten gewähre, soweit diese im Auftrag einer Geschäftsprüfungskommission oder eines ihres Präsidenten handelten.

Die nähere Umschreibung des Auftrages der Fachstelle und der anzuwendenden Kriterien sollte klar festgehalten und für die betroffene Verwaltung erkennbar sein. Dies könnte allerdings statt auf gesetzlicher Ebene auch in den Reglementen der Geschäftsprüfungskommissionen geschehen und versuchsweise durch ein veröffentlichtes Pflichtenheft ersetzt werden.

Generell würde der Verzicht auf eine gesetzliche Verankerung der Fachstelle einen Verlust an Gewicht und Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung bedeuten. Eine Gefahr für die Qualität der Arbeit entstünde, wenn aus der Integration in das Sekretariat Schlussfolgerungen für die Besoldung des Leiters und der Mitarbeiter der Fachstelle gezogen würden: Eine doppelte Hierarchie unterhalb des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen würde es erschweren, Personal zu finden, das den hohen Anforderungen der komplexen Aufgabe gerecht werden kann.

Mit Rücksicht auf die fehlende dauerhafte Grundlage könnte bei dieser Variante nicht auf die Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen nach dem BFO-Gesetz verzichtet werden. Dieses könnte daher noch nicht aufgehoben werden.

35 Gesetzliche Verankerung der Fachstelle

Überwiegen die Gründe für die gesetzliche Verankerung der neuen Fachstelle, so bestehen zwei Möglichkeiten: Ein eigenes Gesetz für die Fachstelle oder eine Ergänzung im Geschäftsverkehrsgesetz. In beiden Fällen genügt eine kürzere Regelung, als für eine gemeinsame Stelle von Parlament und Bundesrat nötig gewesen wäre.

Wird die Fachstelle in das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen integriert, so kann die Ergänzung des GVG um einen Artikel genügen. Dessen notwendiger Inhalt ist:
- die Stellung im Sekretariat,
- die Umschreibung des Auftrages,
- die Rechte auf Auskunftserteilung und Aktenherausgabe,
- das Recht zum direkten Verkehr mit den Verwaltungsstellen,
- das Recht auf Beizug von Sachverständigen, denen gegenüber der Verwaltung die gleichen Rechte zustehen, wie der Fachstelle.

Die Pflicht zur Koordination der Tätigkeiten mit der Finanzdelegation, der Finanzkontrolle (und den Kontrollorganen des Bundesrates) kann in der Gesetzesregelung ausdrücklich oder stillschweigend enthalten sein.

Soll die Fachstelle einen eigenen Dienst innerhalb der Parlamentsdienste bilden, der nur funktional den Geschäftsprüfungskommissionen und ihrem Sekretär unterstellt wird, so kann die Regelung sowohl im Geschäftsverkehrsgesetz

wie in einem eigenen Verwaltungskontrollgesetz vorgenommen werden. Sie muss im wesentlichen den gleichen Inhalt haben, wie im Falle der Integration der Fachstelle in das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen. Hinzu kommen allenfalls:
- die Stellung als Auftragnehmer der Geschäftsprüfungskommissionen (und möglicherweise auch anderer Kommissionen),
- die Wahlart des Leiters und seiner Mitarbeiter.

36 Variantenwahl: Gesetzesrevision

Die blosse Stellenvermehrung beim Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und die Aufstockung der Expertenkredite wäre ein unzureichender Ausdruck der angestrebten Neuerung. Im Budget sind bloss die Konsequenzen aus der Schaffung der Fachstelle zu ziehen. Diese benötigt eine gesetzliche Grundlage, damit ihr Auftrag gegenüber der Verwaltung umschrieben ist, sie über die nötigen Informationsrechte verfügt und dabei auch Experten einsetzen kann.

Die Fachstelle versuchsweise auf dem Budgetweg einzuführen, wäre nicht angebracht. Auf diese Weise bestünde die Gefahr, dass dauerhafte Stellen geschaffen würden, deren sinnvolle Verwendung nicht gesichert wäre. Der Fachstelle würden die Voraussetzungen für einen erfolgversprechenden Aufbau fehlen. Schliesslich geht es hier um einen bedeutenden Beitrag zur Kontrollfunktion des Parlamentes, zu dem dieses einen Grundsatzentscheid treffen sollte.

Hingegen verzichten wir darauf, ein eigenes Verwaltungskontrollgesetz zu schaffen und darin Einzelheiten zu regeln. Ein besonderes Kontrollgesetz wäre nur nötig geworden, wenn eine gemeinsame Fachstelle für Parlament und Bundesrat geschaffen worden wäre. Nun geht es bloss um die Errichtung eines neuen Teils der Parlamentsdienste. Die parlamentseigenen Organe sollten aber im Geschäftsverkehrsgesetz, das alle parlamentseigenen Fragen zu lösen hat, verankert werden.

Bei einer Regelung im Geschäftsverkehrsgesetz genügt die Ergänzung durch einen Artikel. Würde hingegen ein eigenes Bundesgesetz geschaffen, so müsste dieses in Anlehnung an das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle in vier bis fünf Artikeln Vorschriften über die Stellung und die Aufgaben des Dienstes enthalten, die Auftragserteilung regeln und für die Informationsrechte die Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes wiederholen oder darauf verweisen. Die Lösung über das Geschäftsverkehrsgesetz scheint daher einfacher.

Die vorgeschlagene parlamentarische Verwaltungskontrollstelle ist eine Antwort auf spezifische Unzulänglichkeiten in der Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen. Sie ist daher auf deren Bedürfnisse zugeschnitten und sollte daher als deren eigener Hilfsdienst ausgestaltet werden. Dies schliesst nicht aus, dass die Geschäftsprüfungskommissionen ihr Instrument im Rahmen der Koordination mit den übrigen Kommissionen der Oberaufsicht für deren Bedürfnisse zur Verfügung stellt, falls sich solche zeigen sollten.

4 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

Absatz 1

Für die Stellung der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle sind an sich mehrere Lösungen denkbar:

- Sie kann den Geschäftsprüfungskommissionen als selbständiger Dienst unmittelbar unterstellt werden. Sie steht damit organisatorisch auf gleicher Stufe wie das Kommissionssekretariat. Dafür sprechen die gesetzliche Selbständigkeit der Stelle und ihr Auftrag, der materiell über die Funktionen eines Sekretariates hinausreicht. Die Arbeitsabläufe in den Kommissionen werden aber kompliziert, wenn die Kommissionen und Sektionen für einen Teil ihrer Arbeit mit der Verwaltungskontrollstelle, für den Rest mit dem Sekretariat zusammenarbeiten müssen. Da die Verwaltungskontrollstelle stets nur Teilaspekte erfassen kann und den persönlichen Einblick der Geschäftsprüfungskommissionen in die Verwaltung nie ersetzen soll, besteht die Gefahr, dass so ein Teilbereich aus dem koordinierten Arbeitsprozess der Inspektionen herausgebrochen wird.
- Eine zweite Lösung ist die Integration des Sekretariates in die Verwaltungskontrollstelle unter Schaffung einer Personalunion von Sekretär und Stellenleiter. Dadurch wird aber der Anschein erweckt, als decke die Stelle sämtliche Dienstleistungen ab, die für die Geschäftsprüfungskommissionen erbracht werden müssen. Dies trifft nicht zu. Vielmehr werden auch weiterhin bei der Prüfung des Geschäftsberichtes und bei Inspektionen der Verwaltung die bisherigen Dienste erforderlich sein. Während die Verwaltungskontrollstelle nur einen Ausschnitt aus den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen erfasst, ist das Sekretariat jene Dienststelle, die den Gesamtüberblick wahrt.
- Eine dritte Lösung ist die Unterstellung des neuen Dienstes unter das Sekretariat, wobei nicht dieses, sondern die Kommissionen Auftraggeber sind. Diese Lösung ist unter dem Gesichtspunkt optimaler Strukturen der Parlamentsdienste die einfachste. Sie schafft eine klare Regelung der Zuständigkeiten und erleichtert die Koordination. Sie entspricht den Grundsätzen der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Mitteln sowie der klaren Verantwortung auf allen Stufen. Der gesetzliche Auftrag der Verwaltungskontrollstelle wird dieser die nötige fachliche Selbständigkeit garantieren. Der Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass der Leiter der Stelle besoldungsmässig nicht gleich hoch eingereiht werden kann, wie der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen. Da der Bundesrat für den Leiter seiner eigenen Verwaltungskontrolle die Überklasse vorsieht, wird nach Möglichkeit für eine Gleichstellung zu sorgen sein.

Bei allen drei Varianten muss sichergestellt sein, dass es die Geschäftsprüfungskommissionen sind, die über die Stelle verfügen. Dies ist mit Absatz 1 hinreichend geklärt. Die organisatorische Stellung der Verwaltungskontrollstelle innerhalb der Parlamentsdienste hingegen gehört nicht ins Geschäftsverkehrsgesetz, sondern in den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Wir bereiten eine entsprechende Anpassung dieses Erlasses vor.

Absatz 2

Die Stelle soll dem Parlament bei der Ausübung der politischen Verwaltungskontrolle die nötige fachliche Unterstützung leisten. Sie dient dazu, das Gespräch unter den Gewalten über den Sinn und den Erfolg der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung auf eine stufengerechte Ebene zu heben. Sie soll dazu beitragen, die Lernfähigkeit von Behörden und Verwaltung zu fördern.

Die Stelle hat zur *Aufgabe,* Themen der Verwaltungskontrolle nach fachlichen Massstäben und mit methodischem Vorgehen für die ganze Bundesverwaltung zu bearbeiten. Sie wahrt dabei die Optik grundsätzlicher Fragestellungen und die Distanz eines Beobachters, der für das Ergebnis der einzelnen Aufgabenerfüllung keine Mitverantwortung trägt. Ihre Aufgaben lassen sich wie folgt gliedern:

- Aufgabenüberprüfung

  Anhand der Verwaltungspraxis prüft die Verwaltungskontrollstelle Bundesaufgaben auf ihre Notwendigkeit, Dringlichkeit und Übereinstimmung mit übergeordneten Zielsetzungen, wie sie in Verfassung und Gesetzgebung sowie in der Legislaturplanung oder anderen Leitlinien von Parlament und Bundesrat festgehalten sind.

- Kontrolle der Aufgabenerfüllung

  Anhand der übergeordneten Aufgabenumschreibung prüft die Verwaltungskontrollstelle in erster Linie die Konzepte der Ämter und Dienststellen der Verwaltung, anhand derer diese ihre Arbeitsweise orientieren. Sie prüft dabei vor allem den Einsatz des Instrumentes der Führung durch Zielsetzung oder Zielvereinbarung. Gestützt darauf kontrolliert sie, ob das Verwaltungshandeln den Zielen entspricht. Ferner befasst sie sich mit der Verwaltungsführung, der Organisation und dem Geschäftsablauf sowie dem Einsatz der Mittel der Verwaltung (Prozess- und Ressourcenkontrolle).

- Evaluation der Wirksamkeit staatlichen Handelns

  Schliesslich prüft die Verwaltungskontrollstelle die Erfolge und Nebenwirkungen der Verwaltungstätigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlich und politisch vorgegebenen Zielen und Aufgaben staatlichen Handelns; hierzu gehört auch die Evaluation der Gesetze und Verordnungen anhand ihrer Wirkungen (Zielkonformität der Wirkungen).

Die verschiedenen Teilaufgaben sind eng miteinander verknüpft. Insbesondere bedingen sich Aufgabenüberprüfung und Wirksamkeitskontrolle gegenseitig. Die Kriterien der Verwaltungskontrolle richten sich nach Artikel 4 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR *172.010*), der dem Bundesrat die Leitung der Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Leistungsfähigkeit vorschreibt. Das Erfordernis der Rechtmässigkeit richtet sich dabei auf die Verwaltungspraxis in einem Bereiche insgesamt (der Einzelfall dient dabei nur als Beispiel) und auf die tatsächlichen Wirkungen des Gesetzesvollzuges. Die Zweckmässigkeitskontrolle prüft die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeiten auf die gesetzlich und politisch umschriebenen Zielset-

zungen (Richtungskontrolle). Die Kontrolle der Leistungsfähigkeit schliesslich erstreckt sich auf die Eignung und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) von Verwaltungsorganisation, Verwaltungsprozess und Mitteleinsatz.

Die Verwaltungskontrollstelle ist ein Dienstleistungsbetrieb für das Parlament. Sie arbeitet nur im Auftrag, das heisst im Rahmen eines genehmigten Jahresprogrammes oder von zusätzlichen Einzelaufträgen. Der Begriff «Einzelaufträge» in Absatz 2 macht einerseits klar, dass die Verwaltungskontrollstelle keine generelle Ermächtigung zur Durchführung von Kontrollen erhalten kann und damit an die konkreten Bedürfnisse der Geschäftsprüfungskommissionen gebunden bleibt. Anderseits wird klargestellt, dass es Sache des Auftraggebers sein wird, im Einzelfall festzulegen, in welcher Breite die Aufgaben der Verwaltung vom Überprüfungsauftrag miterfasst werden sollen, beziehungsweise in welcher Tiefe auch Zweckmässigkeitsfragen zu verfolgen sind.

Das *Leistungsprofil* der Verwaltungskontrollstelle lässt sich folgendermassen skizzieren:

- Die Stelle beschafft sich einen Überblick über Aufgaben, Strukturen, Arbeitsweise und Wirkung der Verwaltung, indem sie im Rahmen ihrer Arbeitsprogramme in bestimmten Bereichen Querschnittsanalysen vornimmt; sie vermittelt ihre Kenntnisse den Geschäftsprüfungskommissionen;
- im Rahmen der Jahresplanung sowie aus besonderem Anlass weist sie die Geschäftsprüfungskommissionen auf Bereiche und Themen der Verwaltung hin, in denen eine Abklärung angezeigt erscheint;
- im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen führt sie Analysen im Sinne der vorstehenden Aufgabenbeschreibung durch;
- im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen trifft sie Vorabklärungen zu ihren Inspektionen;
- nach Bedarf begleitet sie die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen;
- aufgrund ihres Arbeitsprogramms oder eines Einzelauftrages prüft sie nach, ob in der Verwaltung den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen nachgelebt wird;
- zur Erfüllung ihrer Aufträge entwickelt sie unabhängig von der Verwaltung fachliche Massstäbe und Methoden der Verwaltungskontrolle.

Absatz 3

Auf Gesetzesstufe muss festgehalten werden, dass die Verwaltungskontrollstelle und die von ihr beigezogenen Sachverständigen gegenüber der Verwaltung die gleichen Informationsrechte besitzen wie die Geschäftsprüfungskommissionen. Die Ausübung dieser Rechte ist an den Umfang der Aufträge gebunden, die die Geschäftsprüfungskommissionen jeweils erteilen.

Im Rahmen dieser Aufträge richten sich Auskunftserteilung und Aktenherausgabe nach der Regelung für Inspektionen der Geschäftsprüfungskommissionen. So ist die Verwaltung gegenüber der Verwaltungskontrollstelle gemäss Artikel 47^{quater} Geschäftsverkehrsgesetz und Ziffer 622 der Weisungen des Bundesrates über die Auskunftserteilung und Aktenherausgabe unter Vorbehalt gegenteiliger vorgängiger Anordnung des Bundesrates generell verpflichtet, die gewünschten Auskünfte zu erteilen und Akten herauszugeben. Die gleiche Ver-

pflichtung gilt gegenüber den von der Stelle beigezogenen Experten, soweit deren Auftrag dies erfordert. Die Experten sind ihrerseits der Geheimhaltung unterstellt. Der Verkehr zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und der Stelle unterliegt keinerlei Beschränkungen.

Absatz 4

Die Koordination muss insbesondere zur Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates sichergestellt werden. Die Entscheidungskompetenzen über Inhalt und Zeitpunkt der Aufträge liegen dabei je endgültig bei den Geschäftsprüfungskommissionen, beziehungsweise beim Bundesrat. Im übrigen soll aber nach Möglichkeit eine optimale Zusammenarbeit der beiden Stellen gesucht werden.

Mit dem Bundeskanzler ist bereits vereinbart worden, dass für beide Dienste von ihren jeweiligen Auftraggebern Jahresprogramme erstellt werden und dass diese im voraus zwischen Bundesrat, Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzdelegation, beziehungsweise zwischen den beiden Verwaltungskontrollstellen und der Eidgenössischen Finanzkontrolle abgesprochen werden, um Doppelspurigkeiten möglichst zu vermeiden. Ähnliches wird auch für Einzelaufträge ausserhalb der Jahresprogramme gelten. Es ist nicht auszuschliessen, dass Aufträge der einen Instanz durch zusätzliche Gesichtspunkte oder Fragestellungen einer der anderen Behörden ergänzt werden könnten. Ebenso kann im Einzelfall schon bei der Auftragserteilung oder nachträglich vorgesehen werden, dass das Ergebnis einer Überprüfung zu gegebener Zeit den anderen Behörden übermittelt wird.

Die Verordnung des Bundesrates über eine Dienststelle für Verwaltungskontrolle sieht denn auch in Artikel 6 vor, dass bei Aufträgen und im Rahmen von Jahresprogrammen der Dienststelle «die Tätigkeiten der parlamentarischen Kontrollorgane und der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu berücksichtigen» sind. Damit sollte sich die notwendige Koordination gewährleisten lassen.

5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Um ihrer vielschichtigen Aufgabe gerecht werden zu können, muss die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle zwei Bedingungen erfüllen: Sie muss eine Gruppe von sehr gut qualifizierten Mitarbeitern aus verschiedenen Fachdisziplinen umfassen, und sie muss eng mit Spezialisten der verschiedenen Themenbereiche, die zu untersuchen sind, zusammenarbeiten.

Insbesondere die Wirksamkeits- oder Aufgabenanalysen werden in der Regel in einem Dreiecksverhältnis zwischen Verwaltungskontrollstelle, externen Experten und federführendem Bundesamt abzuwickeln sein. Die Ergebnisse müssen sich aus einem konstruktiven Lernprozess zwischen der Praxiserfahrung der Bundesämter, dem Fachwissen der Experten und dem Gesamtüberblick der Fachstelle entwickeln.

Die Fachstelle sollte daher mindestens einen bis zwei Betriebswirtschafter, Juristen, Verwaltungswissenschafter und Politologen sowie das nötige Sekretariat umfassen. Sie kann daher nicht weniger als fünf Stellen zählen. Für den Beizug

von Experten dürfte ein Kredit von 500 000 Franken pro Jahr angemessen sein. Das Parlament bestimmt diesen Umfang auf dem Weg über den Voranschlag der Parlamentsdienste.

6 Verfassungsmässigkeit

Eine Gesetzesänderung ist erforderlich, wenn dadurch die Unterstützungsfunktion des Bundesamtes für Organisation gegenüber der Bundesversammlung und den Geschäftsprüfungskommissionen ersetzt werden soll (Art. 9 des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation).

Staatsrechtliche Bedenken sind nur gegen die Schaffung einer gemeinsamen Fachstelle von Bundesrat und Parlament geltend gemacht worden (vgl. Ziff. 33). Die Schaffung eines zusätzlichen Hilfsmittels der Informationsbeschaffung ist durch die Kompetenz der Bundesversammlung zur Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung (Art. 85 Ziff. 11 BV) gedeckt.

zu 90.221

Parlamentarische Initiative Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle

Stellungnahme des Bundesrates

vom 14. Februar 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen, welche die Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle beantragen.

Gleichzeitig legen wir Ihnen verschiedene Änderungen auf Gesetzesstufe vor, welche mit der Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle sowie mit den Beschlüssen des Bundesrates vom 11. Dezember 1989 zur Neuorganisation in den Bereichen Verwaltungskontrolle – Bundesamt für Organisation/ Informatik – betriebswirtschaftliche Beratung nötig werden. Es sind dies:

- Änderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes,
- Aufhebung des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation,
- Änderung des Beamtengesetzes,
- Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (Bundesbeschluss).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. Februar 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Buser

Stellungnahme des Bundesrates

1 Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen

11 Die Anträge der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Geschäftsprüfungskommissionen beantragen in ihrem Bericht vom 12. Februar 1990 (BBl *1990* I 1065), die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit einer Ergänzung im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG; SR *171.11;* neuer Art. 47^{sexies}) zu verankern. Diese neue Fachstelle steht den Geschäftsprüfungskommissionen zur Verfügung und hat deren Aufträge zu erfüllen. Mit dem im neuen Artikel 47^{sexies} verwendeten Begriff der «Einzelaufträge» wird klargemacht, dass die Stelle keine generelle Ermächtigung zur Durchführung von Kontrollen erhalten kann.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben die Arbeit ihrer Verwaltungskontrollstelle mit jener der übrigen Kommissionen der Oberaufsicht sowie der Kontrollorgane des Bundesrates zu koordinieren.

12 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat keine grundsätzlichen Einwände gegen die Schaffung der vorgesehenen parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle.

121 Notwendigkeit fachlicher Unterstützung

Die Komplexität der Aufgaben, welche staatliche Stellen wahrzunehmen haben, ist in den letzten Jahren stets angestiegen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Aufsichtsorgane, welche in wachsendem Ausmass auf zusätzliche fachliche Unterstützung angewiesen sind. Dies betrifft einerseits den Bundesrat, welcher bei der Erfüllung seiner Aufsichtsfunktion nach Artikel 102 Ziffer 15 der Bundesverfassung künftig von einer speziellen Dienststelle unterstützt werden soll. Dasselbe gilt anderseits für die Bundesversammlung und insbesondere die Geschäftsprüfungskommissionen, welchen nach Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung obliegt.

Die unterschiedlichen Funktionen, welche Bundesrat und Parlament bei ihrer Aufsicht respektive Oberaufsicht wahrnehmen, sind allerdings nicht zu übersehen. Die Aufsicht des Bundesrates über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung umschliesst Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnisse. Sie ist Teil seiner Führungsaufgabe. Die Kontrollaufgabe des Parlaments bezieht sich dagegen weniger auf Personen als auf die von ihnen wahrgenommenen Staatsfunktionen. Sie ist Oberaufsicht. Die Verfassung unterscheidet somit klar zwischen Exekutiv- und Legislativfunktionen und weist beiden Gewalten diesbezüglich unterschiedliche Rollen zu, auch wenn selbstverständlich Bundesrat und Parlament in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zusammenwirken.

122 Zwei parallele Verwaltungskontrollstellen

Der Bundesrat zieht zwei parallele Verwaltungskontrollstellen einer gemeinsamen Stelle für Bundesrat und Parlament vor. Es gibt sowohl Gründe, die für eine gemeinsame Fachstelle von Bundesrat und Parlament als auch solche, die für zwei getrennte Parallelorganisationen sprechen. Der Bundesrat stand daher der Auffassung der beiden Geschäftsprüfungskommissionen, es sei im Hinblick auf unser kleinräumiges Staatswesen eine gemeinsame Dienststelle vertretbar, mit einem gewissen Verständnis gegenüber. Er war sich allerdings bewusst, dass die Dienststelle den unterschiedlichen Funktionen, welche Bundesrat und Parlament bei ihrer Aufsicht respektive Oberaufsicht wahrnehmen, Rechnung tragen müsste und dass dies zu Schwierigkeiten führen könnte. Im April 1989 lag ihm ein Antrag auf Verabschiedung einer Botschaft vor, welche eine für Bundesrat und Parlament gemeinsame, in einem Spezialgesetz geregelte Dienststelle vorsah.

Noch während dieses Geschäft hängig war, stellte die Finanzdelegation die Verfassungsmässigkeit (Gewaltentrennung) in Frage und brachte damit grundsätzliche Bedenken gegen eine gemeinsame Dienststelle für Verwaltungskontrolle vor. Ferner regte sie an zu prüfen, inwieweit die georteten Schwachstellen in der Verwaltungskontrolle nicht durch ein bundesweites Controlling und durch eine intensivere Ausnützung der Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzkontrolle abgedeckt werden könnten.

Der Bundesrat entschied sich nach reiflicher Abwägung aller Vor- und Nachteile, aber auch unter Würdigung der rechtlichen Vorbehalte der Finanzdelegation dahingehend, dass zwei parallele Verwaltungskontrollstellen einer gemeinsamen Stelle für Bundesrat und Parlament vorzuziehen seien. Er ging davon aus, dass es von Vorteil sei, die Überprüfungen nicht schwergewichtig aus einer finanziellen Perspektive vorzunehmen, damit eine an den Zielen, Aufgaben und ihrer Erfüllung orientierte Optik nicht zu kurz komme. Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei mit der Ausarbeitung einer Verordnung für das bundesrätliche Verwaltungskontrollorgan. Diese Verordnung wurde am 11. Dezember 1989 gutgeheissen und auf 1. Januar 1990 in Kraft gesetzt (AS *1990* 260).

123 Die Aufgaben der Verwaltungskontrollstellen

123.1 Vergleichbare Aufgaben

Der Aufgabenkatalog beider Verwaltungskontrollstellen (Art. 3–5 der Verordnung vom 11. Dez. 1989 über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle, im folgenden VK-Verordnung genannt; Art. 47^{sexies} Abs. 2 des GVG-Entwurfs der Geschäftsprüfungskommissionen, im folgenden GVG-Entwurf genannt) ist vergleichbar und umfasst die Aufgabenüberprüfung, die Kontrolle der Aufgabenerfüllung sowie die Evaluation der Wirksamkeit staatlichen Handelns. (Die bundesrätliche Verordnung liegt dieser Stellungnahme als *Anhang 1* bei).

Bei der *Aufgabenüberprüfung* wird untersucht, ob das Verwaltungshandeln mit den übergeordneten Zielen in Verfassung, Gesetzgebung, Legislaturplanung oder anderen Leitlinien von Bundesrat und Parlament übereinstimmt. Überprüft wird

namentlich, ob die von nachgeordneten Hierarchiestufen, den Amtsdirektoren, den Abteilungs-, Sektions- und Dienstchefs abgeleiteten Zielsetzungen und Massnahmen richtig sind. Dies gilt insbesondere auch für Zielsetzungen, die als Führungsinstrumente eingesetzt werden (Methode des «Führens durch Zielsetzung»).

Mit der *Kontrolle der Aufgabenerfüllung* wird abgeklärt, ob alle Aufträge, die aus der Verfassung, der Gesetzgebung sowie den darauf gestützten Anordnungen abzuleiten sind, auch vollzogen werden und ob und wie im Zusammenspiel mit nachgeordneten staatlichen oder privaten Stellen der Vollzug funktioniert. Untersucht werden hierbei die Organisation, die Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren sowie der Einsatz personeller, technischer und finanzieller Mittel.

Schliesslich sind auch die *Wirkungen der Verwaltungstätigkeit* in Gesellschaft und Wirtschaft zu evaluieren. Zu überprüfen ist hier, ob die getroffenen Massnahmen die gewünschten Wirkungen mit möglichst hohem Wirkungsgrad erzeugen.

123.2 Die Unterschiede im Aufgabenumschrieb

Die Unterschiede im Aufgabenumschrieb hängen mit den *verschiedenartigen Funktionen von Aufsicht respektive Oberaufsicht zusammen:* Der Aufgabenkatalog der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle soll auch *Rechtmässigkeitskontrollen* umfassen. Innerhalb der Bundesverwaltung sind diese jedoch in den Kontrollkompetenzen der Linien eingeschlossen und bereits in ausreichendem Mass vorhanden, weshalb sie in der bundesrätlichen Verordnung nicht aufgeführt werden.

Die Überprüfungstätigkeit des bundesrätlichen Kontrollorgans wird ausdrücklich auf *nachträgliche Kontrollen* mit *Schwerpunkt bei interdepartementalen Fragen* eingeschränkt. Mit dieser Abgrenzung sollen Doppelspurigkeiten zum bereits bestehenden dichten Kontrollnetz innerhalb der Linie vermieden werden. Die Linienvorgesetzten üben ihre Dienstaufsicht von Amtes wegen und geschäftsbegleitend aus, wobei ihnen das unterstellte Personal jederzeit Rechenschaft über die gesamte Amtstätigkeit ablegen können muss. Begleitende Kontrollen sind somit Bestandteil der Führung und schliessen die Kompetenz zu Weisungen, zu Korrekturmassnahmen und zu disziplinarischen Schritten gegenüber den Beamten ein. Da der Bundesrat als Kollegium vor allem bei jenen Aufsichtsfunktionen auf eine spezifische Fachstelle angewiesen ist, welche nicht in den Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Departements fallen, soll sich die Verwaltungskontrolle schwergewichtig mit interdepartementalen Fragen und Funktionen befassen.

Bei der Verwaltungskontrolle der Geschäftsprüfungskommissionen handelt es sich stets um nachträgliche Kontrollen aus der Perspektive eines mit der Oberaufsicht betrauten Organs. Mit besonderem Interesse wird die neue Dienststelle die von den Ämtern und Departementen erstellten Konzepte ihrer internen Verwaltungskontrolle überprüfen.

124 Gegenseitige Koordination

Sowohl die parlamentarische wie die bundesrätliche Verwaltungskontrollstelle sollen ihre Überprüfungen ausschliesslich im *Auftragsverhältnis* vornehmen (Art. 6 VK-Verordnung und Art. 47sexies Abs. 2 GVG-Entwurf). Auftraggeber sind die Geschäftsprüfungskommissionen respektive der Bundesrat auf Antrag des Bundeskanzlers. Die parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen hält fest, dass der von ihr gewählte Begriff der «Einzelaufträge» die generelle Ermächtigung zur Durchführung von Kontrollen ausschliesst.

Bei beiden Kontrolldiensten sind jedoch *Jahresprogramme* vorgesehen, welche die Auftraggeber beschliessen und welche zwecks gegenseitiger Abstimmung im voraus zwischen Bundesrat, Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzdelegation, beziehungsweise zwischen den beiden Verwaltungskontrollstellen und der Eidgenössischen Finanzkontrolle abzusprechen sind. Diese Koordinationsverpflichtung wird in der bundesrätlichen Verordnung präzisiert und erstreckt sich auch auf die Abstimmung mit ähnlich gelagerten Tätigkeiten anderer Verwaltungseinheiten (Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössisches Personalamt, Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Informatik).

Die vorgesehenen *gegenseitigen Konsultationen* schaffen somit die Voraussetzungen für ein reibungsloses Nebeneinander der verschiedenen Kontrollorgane. Dem zwingenden Erfordernis einer optimalen Abstimmung der Tätigkeiten aller Kontrollstellen zur Vermeidung nicht wünschbarer Doppelspurigkeiten wird sowohl auf Seiten des Parlaments wie auf Seiten der Verwaltung in ausreichendem Mass Rechnung getragen.

125 Verfahrens- und Unterstellungsfragen

Es versteht sich von selbst, dass die Verordnung, welche der Bundesrat für seine Verwaltungskontrollstelle erlassen hat, ausführlicher gehalten ist als der vorgesehene Gesetzesartikel für die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle. Trotzdem wird die *wünschbare Parallelität* zwischen beiden Verwaltungskontrollstellen auch in den weiteren Regelungen sichtbar.

Auskunftspflicht und Einsichtsrecht: Um ihre Arbeit einwandfrei ausüben zu können, müssen beide Verwaltungskontrollstellen berechtigt sein, von Beamten Auskünfte einzuholen und die Herausgabe von Amtsakten zu verlangen. Beiden Verwaltungskontrollstellen werden jene Befugnisse zugestanden, über welche die Geschäftsprüfungskommissionen bei ihren Inspektionen verfügen (Art. 9 VK-Verordnung und Art. 47sexies Abs. 3 GVG-Entwurf).

Aufgrund von Artikel 47quater Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Weisungen des Bundesrates vom 29. Oktober 1975 über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste (BBl *1975* II 2155, Ziff. 622) soll die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle die für ihre Tätigkeit dienlichen Auskünfte und Amtsakten einschliesslich derjenigen, welche dem Amtsgeheimnis unterliegen, einverlangen können.

Für die bundesrätliche Verwaltungskontrollstelle gilt eine *analoge Regelung,* wobei der Bundesrat von seinem Recht Gebrauch macht, die ihm unterstellten Bediensteten vom Amtsgeheimnis zu entbinden (Art. 28 des Beamtengesetzes). Dies ist unbedenklich, ist doch die Verwaltungskontrollstelle ihrerseits zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Das Recht auf Akteneinsicht wie auch die Pflicht zur Verschwiegenheit erstrekken sich auch auf die Experten, die von beiden Verwaltungskontrollstellen beigezogen werden können.

Informationsfragen: Der vorgesehene neue Artikel im Geschäftsverkehrsgesetz enthält keine Regelungen zu Verfahrens- und Informationsfragen. Der Bundesrat geht davon aus, dass diese Fragen in ähnlicher Weise wie bei der bundesrätlichen Verwaltungskontrollstelle (Art. 10 und 12 VK-Verordnung) geregelt werden. Er legt besonderen Wert darauf, dass die Geschäftsprüfungskommissionen jene Bundesstellen, welche überprüft werden sollen, vorgängig informieren und das gewählte Überprüfungsverfahren transparent machen. Fragen der Transparenz sind auch nach Abschluss einer Überprüfung von Bedeutung. Die untersuchten Bundesstellen sollen rechtzeitig über das von den Geschäftsprüfungskommissionen beschlossene weitere Vorgehen informiert werden.

Grösse der Dienste: Eine gewisse Parallelität zwischen den beiden Verwaltungskontrollstellen besteht auch bezüglich der Grösse der Dienste. Die parlamentarische Initiative schlägt die Schaffung einer fünfköpfigen Stelle vor. Der Bundesrat beschloss, seiner Fachinstanz vier Etatstellen zuzuweisen. Zusätzlich wurde allerdings der bereits bestehende Dienst EFFI-Querschnittsmassnahmen in die neue Verwaltungskontrollstelle integriert.

2 Die Reorganisationen im Überblick

21 Die Reformbestrebungen von Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen

Die Schaffung der beiden Verwaltungskontrollstellen bildet den Schlussstein einer grösseren Reorganisation in den Bereichen Verwaltungskontrolle, Informatik und betriebswirtschaftliche Beratung.

Die Aufgabenerfüllung durch das Bundesamt für Organisation und namentlich die Überprüfung des Informatikbereichs standen seit längerer Zeit zur Diskussion. Sowohl der Bundesrat als auch die Geschäftsprüfungskommissionen suchten nach Verbesserungsmöglichkeiten.

Der *Bundesrat* beauftragte im Jahr 1987 die Firma McKinsey, das Bundesamt für Organisation einer Aufgabenüberprüfung zu unterziehen sowie ein Informatik- und Organisationskonzept auszuarbeiten. Ferner setzte er eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Konzepts für die Verwaltungskontrolle ein.

Im Sommer 1988 lagen erste konkrete Ergebnisse vor. *McKinsey* empfahl die Auflösung des Bundesamtes für Organisation und die Verteilung seiner Aufgaben auf die zu verstärkenden Linienorgane, auf eine neuzuschaffende Verwaltungskontrolle sowie auf ein neues Bundesamt für Informatik. Im einzelnen

empfahl die Firma, die informatikbezogenen und ablauforganisatorischen Beratungstätigkeiten des Bundesamtes für Organisation, das im Eidgenössischen Departement des Innern angesiedelte Rechenzentrum der Bundesverwaltung, gewisse Informatikapplikationen der Bundeskanzlei sowie den PC-Dienst der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale in einem neuen Bundesamt für Informatik zusammenzufassen. Dieses sollte sich auf die Beratung der Linien und schwergewichtig auf departementsübergreifende Fragestellungen konzentrieren. Die departements- und amtsspezifischen Aktivitäten seien durch den Ausbau der dezentralen Organisations- und Informatikdienste zu verstärken. Die Firma schlug ferner vor, die vom Bundesamt für Organisation wahrgenommene Aufgabe der Organisationsüberprüfungen an eine spezifische Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu übertragen. Die Aufgabe der Organisations- und Führungsberatung des Bundesamtes für Organisation empfahl sie, durch auswärtige Experten wahrzunehmen.

Die *interdepartementale Arbeitsgruppe Verwaltungskontrolle* schlug ebenfalls die Schaffung einer Dienststelle für Verwaltungskontrolle vor. Sie empfahl, diese als Stabsstelle des Bundesrates einzurichten und ihm allein zu unterstellen. Sie warf allerdings die Frage auf, ob die Dienststelle auch gewisse Bedürfnisse der parlamentarischen Kontrollinstanzen abdecken könnte, da das Parlament für die Ausübung seiner Oberaufsicht ebenfalls Auskünfte und Daten aus der Verwaltung benötige, in bestimmten Situationen möglicherweise dieselben wie der Bundesrat. Sie betonte jedoch, in jedem Fall müssten die Aufträge über den Bundesrat der Dienststelle zugeleitet werden. Ihrer Ansicht nach sollte die Dienststelle zudem ausschliesslich nachträgliche Kontrollen bei vorwiegend departementsübergreifenden Fragestellungen ausführen.

Der Bundesrat trug mit diesen Aufträgen an die Firma McKinsey und die interdepartementale Arbeitsgruppe Verwaltungskontrolle einer Reihe von Anregungen seitens der Geschäftsprüfungskommissionen Rechnung.

Die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* hatte bereits in ihrem Bericht von 1985 empfohlen, das grundsätzlich positiv beurteilte EFFI-Projekt zu evaluieren und ein Folgeprogramm EFFI-Querschnittsmassnahmen anzuschliessen sowie ein neues Konzept für die Organisationsüberprüfungen des Bundesamtes für Organisation auszuarbeiten.

Mit den Fragen der Informatik befasste sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht an den Bundesrat von 1987. Sie schlug die Schaffung einer zentralen Fachinstanz für Informatik vor und verlangte eine stärkere Führung durch den Bundesrat.

Die *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* schliesslich wählte für die Prüfung des Geschäftsberichts des Jahres 1985 den Fragenkreis der Dienstaufsicht von Bundesrat und Departementen über die Verwaltung als Querschnittsthema. In zwei Berichten, einem ersten vom November 1986 und einem zweiten vom November 1987, verlangte die Kommission die Schaffung einer für Bundesrat und Parlament tätigen Fachstelle für Verwaltungskontrolle sowie departementale Konzepte der Kontrollfunktion, welche vom Bundesrat genehmigt werden sollten.

Der enge Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen Empfehlungen legte es nahe, schliesslich die Reorganisation in den Bereichen Verwaltungskontrolle – Bundesamt für Organisation/Informatik – betriebswirtschaftliche Beratung als Gesamtpaket zu behandeln.

22 Konzeption für ein neues Bundesamt für Informatik

Neben der Errichtung von Verwaltungskontrollstellen bildet die Schaffung eines neuen Amtes für Informatik einen Schwerpunkt der vorliegenden Reorganisation. Die Informatik hat heute für die Bundesverwaltung eine derartige Bedeutung erlangt, dass eine Neuordnung der Zuständigkeiten unerlässlich wurde. Die bisherige Regelung erwies sich als zu zentralistisch, zu schwerfällig und damit auch als zu wenig effizient.

Eine gewisse zentrale Steuerung und Koordination bleibt weiterhin notwendig, damit es nicht zur Anhäufung von Einzellösungen kommt, die sich weder in ein Gesamtkonzept einordnen noch miteinander vernetzen lassen. Inskünftig sollen jedoch die Departemente für den Bereich der Informatik selbstverantwortlich sein. Die weiterhin nötige Koordination wird überwiegend durch abstrakte Regelung, zum Beispiel durch verbindliche Konzepte, technische Normen und Standards sowie Verhaltensrichtlinien sichergestellt. Der im Budget für einzelne Organisationseinheiten festgelegte finanzielle Rahmen muss selbstverständlich eingehalten werden.

Die Verantwortung für Informatikanwendungen kann ebenfalls nicht vollständig dezentralisiert werden. Dies gilt insbesondere für departementsübergreifende Anwendungen. Zur Entlastung der Linie wird deshalb das Elektronische Rechenzentrum der Bundesverwaltung beibehalten. Für dessen Betrieb ist das neue Bundesamt für Informatik verantwortlich.

Die einzelnen Departemente und Ämter sollen aber selbst darüber befinden, ob und wieweit sie von dieser zentralen Dienstleistung Gebrauch machen wollen. Über das Budget können Parlament und Bundesrat dafür sorgen, dass keine unwirtschaftlichen Überkapazitäten geschaffen werden.

Eine interdepartementale Funktion ist auch die Sicherung der Datenkommunikation. Die Grundsatzentscheide darüber sind von einer derartigen Bedeutung, dass sie in die Hand des Bundesrates gehören. Für die Vorbereitung und Durchführung dieser Entscheide ist hingegen das Bundesamt für Informatik zuständig.

Beratung und Erfahrungsaustausch: Der Erfahrungs- und Kenntnisschatz des Bundesamtes für Informatik soll auch den Departementen und Dienststellen zur Verfügung stehen. Deren Beratung gehört deshalb ebenfalls zu den Aufgaben des Bundesamtes für Informatik. Diese soll ihnen vom Bundesamt aber nicht aufgezwungen werden, sie soll vielmehr auf Antrag erfolgen. Auf diese Weise kann sich zwischen späteren Benützern der Anlagen und deren professionellen Beratern eher ein Vertrauensverhältnis herausbilden. Die bisherige Verbindung von Beratungs- und Kontrollfunktionen hat sich als unzweckmässig erwiesen. Sie führte zu ständigen Spannungen und Verzögerungen.

Die Informatikkonferenz des Bundes wird den ständigen Erfahrungsaustausch ermöglichen. Dasselbe gilt für die bereits bestehenden Informatikkonferenzen der einzelnen Departemente. Das Bundesamt für Informatik wird ferner ein Inventar aller Informatikanwendungen sowie der eingesetzten Hard- und Software führen.

Über den beabsichtigten Beizug von externen Beratern ist das Bundesamt für Informatik zu verständigen, damit auch die Erfahrungen mit einzelnen Firmen ausgetauscht werden können.

Berufliche Weiterbildung von professionellen Informatikern: Dem Bundesamt für Informatik obliegt auch die berufliche Weiterbildung der professionellen Informatiker der Bundesverwaltung. Soweit notwendig, soll es dazu auch externe Experten, zum Beispiel aus den Eidgenössischen Technischen Hochschulen, beiziehen können. Angesichts der raschen Entwicklung der Informatik müssten die beruflichen Kenntnisse jeweils rasch aufdatiert werden.

Zwischen dem Bundesamt für Informatik und dem Eidgenössischen Personalamt ist folgende Arbeitsteilung vorgesehen: Die berufliche Weiterbildung der professionellen Informatiker obliegt dem Bundesamt für Informatik; die organisatorische Beratung und Führungsausbildung nimmt das Personalamt wahr.

Unterstellung des Bundesamtes für Informatik unter das Eidgenössische Finanzdepartement: Die bloss administrative Unterstellung des Bundesamtes für Organisation unter das Eidgenössische Finanzdepartement hat sich nicht bewährt. Sie hat es erschwert, rechtzeitig die Funktionen dieses Amtes an veränderte Verhältnisse anzupassen und die notwendige Entflechtung von Aufgaben vorzunehmen.

Die Unterstellung des neuen Bundesamtes für Informatik unter das Eidgenössische Finanzdepartement ist zweckmässig, sind in diesem Departement doch bereits andere Ämter, wie die Eidgenössische Finanzverwaltung und das Eidgenössische Personalamt, welche Funktionen abdecken, die in einer engen Beziehung mit jenen des Bundesamtes für Infomatik stehen. Allfällige Koordinationsprobleme lassen sich dank der Unterstellung unter das Eidgenössische Finanzdepartement künftig einfacher lösen.

Das vorliegende Konzept über die Entflechtung der Aufgaben des Bundesamtes für Organisation und über das neue Bundesamt für Informatik entspricht in seinen Grundzügen den Empfehlungen der vom Bundesrat beigezogenen Firma McKinsey. Der Bundesrat ist diesen aber nicht in allen Punkten gefolgt. Insbesondere erachtet er es als zweckmässig, der Informatikkonferenz nur beratende Aufgaben, nicht auch definitive Entscheidungskompetenzen zu übertragen.

Grundlegende Entscheide auf dem Gebiet der Informatik müssen vom Bundesrat getroffen und verantwortet werden. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes soll Empfehlungen der Informatikkonferenz zwar mit in seine Überlegungen einbeziehen, er soll aber entscheiden, welche Anträge er dem Bundesrat unterbreiten will.

23 Die Beschlüsse des Bundesrates vom 11. Dezember 1989

Gestützt auf Artikel 4 des Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde die Verordnung über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle erlassen und auf den 1. Januar 1990 in Kraft gesetzt. Am 17. Januar 1990 fügte der Bundesrat eine Übergangsbestimmung ein, um Unklarheiten betreffend die Integration des bestehenden Dienstes für Organisationsüberprüfungen zu beseitigen (vgl. *Anhang 1*). Im Verlaufe des Frühjahrs dürfte das neue Organ seine Tätigkeit aufnehmen.

Ferner wurde der Beschluss gefasst, das Bundesamt für Organisation aufzulösen und seine Aufgaben an andere Verwaltungseinheiten zu übertragen, unter anderem auch an das neuzuschaffende Bundesamt für Informatik. Die betriebswirtschaftliche Beratung wird dem Eidgenössischen Personalamt zugewiesen.

Unter Vorbehalt der entsprechenden Gesetzesänderungen wurde die Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung gutgeheissen. (Der Verordnungstext liegt dieser Stellungnahme als *Anhang 2* bei). Sie soll gleichzeitig mit den vorliegend beantragten Revisionen in Kraft treten. An ihr orientiert sich aber bereits der auf 1. Januar 1990 in die Wege geleitete Aufbau des neuen Bundesamtes. Angesichts der dringend notwendigen und von keiner Seite bestrittenen Neuordnung des Informatikbereichs erfolgten die ersten Schritte noch vor den gesetzlichen Anpassungen. Die Mitarbeiter des neuen Amtes rekrutieren sich zur Hauptsache aus dem aufgelösten Bundesamt für Organisation und aus dem Elektronischen Rechenzentrum der Bundesverwaltung (im Detail beschrieben in Ziff. 33).

Ebenfalls unter Vorbehalt der späteren Gesetzesrevisionen hat der Bundesrat die nötigen Anpassungen an der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei sowie an der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vorgenommen.

Mit diesen Beschlüssen hiess der Bundesrat gleichzeitig einen Vorgehensplan gut, den die Bundeskanzlei gemeinsam mit den Geschäftsprüfungskommissionen ausgearbeitet haben: Zur Beschleunigung der Gesetzesrevisionen werden den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit der vorliegenden Stellungnahme die erforderlichen Gesetzesrevisionen beantragt.

3 Die Anträge

31 Übersicht

Die Reorganisation des gesamten Bereiches Verwaltungskontrolle – Bundesamt für Organisation/Informatik – betriebswirtschaftliche Beratung macht Änderungen bei drei Gesetzen sowie die Verabschiedung eines Bundesbeschlusses nötig. Sie sind zu zwei Erlassesentwürfen zusammengefasst:

- Änderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes (inklusive Aufhebung des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation sowie Änderung des Beamtengesetzes);
- Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (mit der betreffenden Verordnungsänderung als Beilage).

Die drei Gesetzesrevisionen bilden eine Einheit, deren einzelne Teile unabdingbar zusammenhängen. Aus referendumstechnischen Gründen ist es daher zweckmässig, sie in einen einzigen Erlass zu kleiden. Das Kernstück der Revisionen stellt die Schaffung des Bundesamtes für Informatik dar. Dies geschieht im Verwaltungsorganisationsgesetz, das somit dem Paket den Titel gibt.

Zu den einzelnen Vorhaben sind folgende Erläuterungen anzubringen:

32 Erläuterungen

321 Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG; SR *172.010*) hält in Artikel 58 Absatz 1 den Bestand der Bundesverwaltung fest (Aufzählung aller Bundesstellen). Mit der Schaffung des Bundesamtes für Informatik sowie mit der Aufhebung des Bundesamtes für Organisation wird daher eine Revision dieses Gesetzes nötig.

Das Bundesamt für Informatik soll Bestandteil des Eidgenössischen Finanzdepartementes sein. Es ist daher in Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe C aufzuführen. Dagegen ist die Erwähnung des Bundesamtes für Organisation in Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe D zu streichen.

322 Aufhebung des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation

Das Bundesamt für Organisation ist in einem speziellen Gesetz geregelt, weshalb dessen Aufhebung in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fällt. Ohne dieses Gesetz wäre der Bundesrat befugt, das Amt von sich aus aufzuheben (Art. 58 Abs. 3 VwOG).

Das Bundesamt nahm folgende Hauptaufgaben wahr: Organisationsüberprüfungen, betriebswirtschaftliche Beratungen, betrieblich-organisatorische Bauplanung sowie Koordinationsaufgaben im Informatikbereich. Das neue Konzept verteilt alle vier Aufgaben auf neue oder bestehende Organe und Verwaltungseinheiten. Mit der Schaffung einer parlamentseigenen Verwaltungskontrollstelle sind auch die Geschäftsprüfungskommissionen nicht mehr auf Leistungen dieses Amtes angewiesen. Das Weiterbestehen des Bundesamtes für Organisation ist somit nicht mehr angezeigt, und das entsprechende Gesetz kann aufgehoben werden.

Einzig bei Artikel 4 des Gesetzes stellte sich die Frage, ob er ersatzlos wegfallen könne. Diese Bestimmung ermöglicht es den Departementen, für ihre Aufsicht über halbstaatliche Organisationen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind, das Bundesamt für Organisation beizuziehen. Beiträge an solche Organisationen können davon abhängig gemacht werden, dass diese sich durch das Bundesamt überprüfen lassen.

Aufgrund einer eingehenden Abklärung kam das Eidgenössische Finanzdepartement zum Schluss, dass auf eine Artikel 4 entsprechende gesetzliche Vorschrift verzichtet werden kann. Die Bestimmung fand praktisch keine Anwendung. Eine

im Subventionsgesetz vorgesehene ähnliche Vorschrift stiess zudem im Vernehmlassungsverfahren auf Opposition und musste fallengelassen werden.

323 Revision des Beamtengesetzes

Auf Gesetzesstufe bedarf die Zuweisung der betriebswirtschaftlichen Beratung an das Eidgenössische Personalamt einer Ergänzung des im Artikel 64 des Beamtengesetzes enthaltenen Aufgabenkataloges (neuer Bst. d). Diese Neuzuweisung erfolgt im Rahmen der Entflechtung der bisherigen Aufgaben des Bundesamtes für Organisation. Es erwies sich als zwingend, Kontrolle und Beratung zu trennen, damit sich ein Vertrauensverhältnis zwischen den Dienststellen und der zentralen Beratungsstelle entwickeln kann. Die Beratung in Führungs-, Organisations- und anderen betriebswirtschaftlichen Fragen soll im übrigen nur im Auftragsverhältnis erfolgen.

Soweit Weiterbildung nicht dezentral erfolgt, wird diese Aufgabe bereits heute vom Personalamt wahrgenommen. Es besteht eine enger Zusammenhang zwischen der Beratung in Führungs- und Organisationsfragen und der Weiterbildung. Das Personalamt ist daher die geeignete Stelle, die bisher vom Bundesamt für Organisation wahrgenommene Beratungsaufgabe zu übernehmen. Die Kombination dieser Funktionen ermöglicht es den Dienststellen, ihre Eigenverantwortung besser wahrzunehmen. Sie ist eine Art «Hilfe zur Selbsthilfe». Die Weiterbildung der professionellen Informatiker soll hingegen im Bundesamt für Informatik erfolgen. Dieses verfügt über die hierzu notwendigen Fachkenntnisse.

324 Revision der Zuweisungsverordnung und Bundesbeschluss über ihre Genehmigung

Die beantragten Änderungen im Verwaltungsorganisationsgesetz ziehen die Revision der zugehörigen Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei nach sich: In Artikel 1 Buchstabe e, der die Gliederung des Eidgenössischen Finanzdepartementes enthält, müssen das Bundesamt für Organisation gestrichen und das Bundesamt für Informatik eingefügt werden (direkte Unterstellung, vgl. Ziff. 22).

Gemäss Artikel 60 des Verwaltungsorganisationsgesetzes ordnet der Bundesrat die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei an. Diese vom Bundesrat vorgenommenen Zuweisungen von Ämtern und Diensten bedürfen der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Demnach unterbreiten wir Ihnen einen entsprechenden Bundesbeschluss. Dieser ist *allgemeinverbindlich, jedoch nicht dem Referendum unterstellt.*

33 Personelle und räumliche Auswirkungen

Mit den verschiedenen Neuerungen in den Bereichen der Verwaltungskontrolle – Bundesamt für Organisation/Informatik – betriebswirtschaftliche Beratung wird der Transfer verschiedener Etatstellen in andere Ämter und Departemente nötig. Der Aufbau der neuen Strukturen lässt sich nicht sofort realisieren, weshalb der

Bundesrat vorsorglich erste Schritte eingeleitet hat (BRB vom 11. Dez. 1989). Alle Stellenwechsel sind grundsätzlich auf den 1. Januar 1990 vollzogen worden, allerdings unter dem Vorbehalt der späteren gesetzlichen Verankerung.

Das Elektronische Rechenzentrum der Bundesverwaltung (Gesamtbestand: 125,5 Etatstellen und 21,5 Hilfskräftestellen) soll vom Bundesamt für Statistik an das Bundesamt für Informatik übergehen. Die definitive Zahl der beim Bundesamt für Statistik verbleibenden Stellen ist von den beiden betroffenen Departementen gemeinsam zu bestimmen. Die bisher vom Rechenzentrum wahrgenommenen Aufgaben sind vorläufig weiterzuführen. Gewisse Aufgaben sollen längerfristig von den Ämtern selbst übernommen werden. Die allfällige Übertragung solcher Aufgaben wird später geregelt, und zwar im Einvernehmen mit den betroffenen Stellen und gemäss Artikel 11 der Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung.

Ebenfalls ins neue Amt für Informatik gehen die Aufgaben des PC-Dienstes, welche bisher von der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale wahrgenommen wurden. Es betrifft dies höchstens zwei Etatstellen. Die exakte Stellenzahl kann allerdings erst nach Vorliegen der neuen Pflichtenhefte fixiert werden.

Für die Schaffung des Dienstes für betriebswirtschaftliche Beratung und Ausbildung beim Eidgenössischen Personalamt sind 10,5 Etatstellen aus dem Bundesamt für Organisation an das Personalamt transferiert worden.

Mit dem Dienst Betrieblich-organisatorische Bauplanung des Bundesamtes für Organisation haben drei Etatstellen in die Abteilung Besondere Aufgaben und Dienste der Eidgenössischen Finanzverwaltung übergewechselt.

Die restlichen 21,2 Etatstellen des Bundesamtes für Organisation sind schliesslich ebenfalls vom Bundesamt für Informatik übernommen worden.

Die Aufgaben für die Organisationsberatung der Registraturen werden dem Bundesarchiv übertragen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erhält es drei Etatstellen aus der Bundesratsreserve.

Von der Neuorganisation ist auch der Informatikdienst der Bundeskanzlei betroffen, der gegenwärtig 9,6 Etatstellen aufweist. Gemäss Bundesratsbeschluss werden die departementsübergreifenden Anwendungen dem Bundesamt für Informatik übertragen. Die damit verbundenen personellen Konsequenzen und weitere Einzelheiten werden zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Bundeskanzlei geregelt.

Alle von einem Transfer betroffenen Mitarbeiter verbleiben vorläufig an den bisherigen Standorten. Zusammen mit den zuständigen Stellen werden Lösungen im Rahmen der Gesamtplanung für die Unterbringung der Bundesverwaltung auf dem Platze Bern gesucht, um die Organisationseinheiten baldmöglichst auch räumlich zusammenzulegen. Das Elektronische Rechenzentrum bleibt am bisherigen Standort, bis der Neubau Emchareal bezogen werden kann.

Im Bereich der Informatik besteht nach wie vor ein Nachholbedarf. Das Bundesamt für Informatik sowie die Fachstellen in den Departementen und Ämtern sollen zu einem späteren Zeitpunkt mit zusätzlichen Stellen verstärkt werden.

34 Legislaturplanung

Die vorliegenden Anträge befinden sich im Einklang mit der Legislaturplanung 1987–1991 (BBl *1988* I 395). Sie stehen im Zusammenhang mit Massnahmen, welche der Bundesrat in der Legislaturplanung im Schwerpunkt «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» in Aussicht gestellt hat. Es sind dies:

- Schaffung von zusätzlichem Handlungsspielraum mit dem Projekt EFFI-Querschnittsmassnahmen,
- Verbesserung der Verwaltungskontrolle bei departementsübergreifenden Fragestellungen.

35 Rechtliche Grundlagen

351 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die beantragten Erlasse enthalten Organisationsrecht und stützen sich folglich auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung.

352 Erlassformen

Für die gesetzliche Verankerung des Bundesamtes für Informatik, respektive die Zuweisung der betriebswirtschaftlichen Beratung an das Eidgenössische Personalamt genügt es, das neue Bundesamt im Verwaltungsorganisationsgesetz aufzuführen, respektive den Aufgabenkatalog des Personalamtes zu erweitern (Revision des Beamtengesetzes). Die Einzelheiten werden aufgrund von Artikel 61 Absätze 1 und 4 des Verwaltungsorganisationsgesetzes in Verordnungen geregelt.

Die Genehmigung der geänderten Zuweisungsverordnung erfolgt nicht – wie dies bei den genehmigungsbedürftigen Verordnungen des Bundesrates in der Regel der Fall ist – in der Rechtsform des einfachen Bundesbeschlusses, sondern nach Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes in der des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Dies hat zur Folge, dass nicht nur die genehmigte Verordnungsänderung, sondern auch der Genehmigungsbeschluss in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zu veröffentlichen sein wird, da nach Artikel 1 Buchstabe c des Publikationsgesetzes (SR *170.512*) die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse dort aufzunehmen sind.

Verordnung über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle

vom 11. Dezember 1989

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 4 Absatz 3 und 61 Absatz 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes [1)],

verordnet:

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 1 Zweck

Die Dienststelle für Verwaltungskontrolle (Dienststelle) unterstützt den Bundesrat bei seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung.

Art. 2 Geltungsbereich

Diese Verordnung gilt für die in Artikel 58 Absatz 1 Buchstaben A, B und C des Verwaltungsorganisationsgesetzes genannten Verwaltungseinheiten und für die Eidgenössische Alkoholverwaltung.

2. Abschnitt: Aufgaben

Art. 3 Grundsatz

Die Dienststelle übt eine nachträgliche Kontrolle aus. Sie befasst sich insbesondere mit interdepartementalen Fragen.

Art. 4 Gegenstände der Verwaltungskontrolle

Gegenstände der Verwaltungskontrolle sind die Aufgaben, Tätigkeiten und Mittel der Verwaltung sowie deren Organisation, Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren.

Art. 5 Kriterien der Überprüfung

Die Dienststelle überprüft namentlich:

a. ob die Ziele und Aufgaben des Bundesrates und der Verwaltung den über-

SR **172.210.11**

[1)] SR **172.010**

geordneten Zielen in Verfassung und Gesetzen entsprechen (Überprüfung der Ziele, Aufgabenüberprüfung);
b. ob der Bund und diesem nachgeordnete staatliche Stellen sowie Private die Aufträge vollziehen, die sich aus der Verfassung und der Gesetzgebung sowie den darauf gestützten Anordnungen ergeben (Vollzugskontrolle);
c. welche tatsächlichen Wirkungen die Verwaltungstätigkeit erzeugt (Wirkungskontrolle);
d. ob diese den rechtlich und politisch vorgegebenen Zielen und Aufgaben entsprechen (Wirksamkeitskontrolle);
e. ob der Einsatz der Mittel, die Organisation, die Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren wirtschaftlich und leistungsfähig sind (Effizienzkontrolle).

3. Abschnitt: Organisation und Verfahren

Art. 6 Aufträge

[1] Die Aufträge der Dienststelle werden auf Antrag des Bundeskanzlers vom Bundesrat festgelegt. In der Regel wird ein Jahresprogramm verabschiedet.

[2] Dabei sind die Tätigkeiten der parlamentarischen Kontrollorgane und der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu berücksichtigen. Ähnlich gelagerten Tätigkeiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung, des Eidgenössischen Personalamtes, des Bundesamtes für Justiz und des Bundesamtes für Informatik ist ebenfalls Rechnung zu tragen.

Art. 7 Stellung

[1] Die Dienststelle ist dem Bundeskanzler unterstellt.

[2] Sie erfüllt ihre Aufgaben in fachlicher Hinsicht selbständig.

Art. 8 Verwaltungsinterne Zusammenarbeit in Methodenfragen

In Methodenfragen arbeitet die Dienststelle mit anderen Verwaltungseinheiten zusammen, die mit der vorgelagerten Verwaltungskontrolle in den Ämtern und Departementen (Controlling) betraut sind oder Gesetzesevaluationen und Aufgaben- oder Organisationsüberprüfungen durchführen.

Art. 9 Amtshilfe, Amtsgeheimnis

[1] Die in Artikel 2 genannten Verwaltungseinheiten und deren Bedienstete müssen der Dienststelle vollständige Auskunft erteilen und volle Akteneinsicht gewähren. Die Pflicht zur Amtshilfe gilt für alle Informationen, die für die Dienststelle zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich sind.

[2] Diese Pflicht obliegt auch weiteren Verwaltungseinheiten sowie Organisatio-

nen, die beim Vollzug staatlicher Aufgaben mitwirken und aus diesem Grund der Aufsicht des Bundes unterstehen.

[3] Der Bundesrat regelt bei der Auftragserteilung allfällige Ausnahmen, die zum Schutz überwiegender Interessen Dritter oder der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft erforderlich sind.

[4] Die Pflicht zur Amtshilfe gilt auch gegenüber verwaltungsexternen Sachverständigen, die an Überprüfungen der Dienststelle mitwirken. Die Sachverständigen sind durch die Dienststelle zur Verschwiegenheit gemäss Artikel 27 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927[1)] zu verpflichten.

Art. 10 Durchführung der Überprüfung

[1] Zu Beginn einer Überprüfung orientiert die Dienststelle die Leitung der betroffenen Verwaltungseinheit über den Auftrag und legt mit ihr den Untersuchungsablauf fest.

[2] Dabei ist insbesondere zu regeln:

a. wie der direkte und ungestörte Verkehr mit den Bediensteten der Verwaltungseinheit gewährleistet wird;
b. ob und in welchem Ausmass der Dienststelle der direkte Zugriff auf Datenbanken zusteht.

Art. 11 Vorgehen bei Rechtsverletzungen

Entsteht im Verlauf der Überprüfung ein Verdacht, dass Rechtsverletzungen disziplinarischer oder strafrechtlicher Art begangen worden sind, so unterrichtet die Dienststelle unverzüglich die vorgesetzte Stelle.

Art. 12 Berichterstattung und Information

[1] Die Dienststelle verfasst nach Abschluss jeder Überprüfung einen Bericht, in dem sie:

a. den Anlass der Überprüfung nennt;
b. die bei der Überprüfung angewandten methodischen Kriterien erläutert;
c. die Ergebnisse der Überprüfung darstellt;
d. wenn nötig, Empfehlungen abgibt.

[2] Der Bundeskanzler unterbreitet den Bericht zusammen mit einer Stellungnahme der betroffenen Verwaltungseinheit dem Bundesrat und stellt Antrag über das weitere Vorgehen.

[3] Der Antrag äussert sich namentlich dazu, ob und wie weit andere Verwaltungseinheiten, das Parlament und die Öffentlichkeit informiert werden sollen.

[4] Die betroffene Verwaltungseinheit wird über den Entscheid des Bundesrates informiert.

[1)] SR **172.221.10**

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 13 Auswertung der Erfahrungen

Spätestens nach vier Jahren erstattet die Dienststelle Bericht über ihre Erfahrungen und äussert sich zur weiteren Tätigkeit.

Art. 14 Änderung bisherigen Rechts

Die Verordnung vom 9. Mai 1979[1)] über die Organisation der Bundeskanzlei wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 Bst. k

[1] Aufgaben nach dieser Verordnung werden von den folgenden Diensten erfüllt:
k. Dienststelle für Verwaltungskontrolle.

Art. 4 Bst. o

o. Verwaltungskontrolle: Überprüfungen im Auftrag des Bundesrates.

Art. 14*a* Übergangsbestimmung[2)]

Die Aufgaben, die mit der Abteilung Organisationsüberprüfungen vom Bundesamt für Organisation an die Bundeskanzlei übertragen wurden (Bundesratsbeschluss vom 6. März 1989), werden in die Dienststelle für Verwaltungskontrolle integriert. Das Personal wird, unter Wahrung der dienstrechtlichen Besoldungsansprüche, der Leitung der Dienststelle unterstellt.

Art. 15 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1990 in Kraft.

11. Dezember 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

3687

[1)] SR **172.210.10**
[2)] Eingefügt durch Bundesratsbeschluss vom 17. Januar 1990.

Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung

vom 11. Dezember 1989

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 55 und 61 des Verwaltungsorganisationsgesetzes [1)],

verordnet:

1. Abschnitt: Bundesamt für Informatik

Art. 1 Zweck

Das Bundesamt für Informatik (Bundesamt) fördert als zentrales Dienstleistungs- und Beratungsorgan die wirtschaftliche und zweckmässige Anwendung der Informatik in der Bundesverwaltung. Es bearbeitet in erster Linie departementsübergreifende konzeptionelle und technische Fragen der Informatik und trägt die betriebliche Verantwortung für departementsübergreifende Informatikanwendungen. Es berät und unterstützt die Verwaltungseinheiten des Bundes im Bereich der Informatik.

Art. 2 Tätigkeitsbereich

Der Tätigkeitsbereich des Bundesamtes erstreckt sich auf die Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (Art. 58 Verwaltungsorganisationsgesetz) mit Ausnahme der Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe und der Schweizerischen Bundesbahnen.

Art. 3 Aufgaben

[1] Das Bundesamt erstellt, in Zusammenarbeit mit der Informatik-Konferenz Bund (IKB; Art. 8), zu Handen des Bundesrates:

a. Grundsätze und Leitbilder für den Einsatz der Informatik;
b. Pläne zur Aufteilung der für Informatik bewilligten Kredite auf die Departemente und die Bundeskanzlei;
c. technische Weisungen über den Einsatz der Informatik (Standards und Normen).

[1)] SR **172.010**

[2] Das Bundesamt:

a. entwickelt und betreibt departementsübergreifende Informatikanwendungen und stellt dafür die Benützerausbildung sicher;
b. plant und betreibt die departementsübergreifende Datenkommunikation;
c. erfüllt für die Verwaltungseinheiten auf deren Antrag Informatikaufgaben und stellt ihnen seine Informatik-Infrastruktur zur Verfügung;
d. führt, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Informatikdiensten der Bundesverwaltung, technische Evaluierungen durch;
e. unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung der technischen Weisungen;
f. organisiert die Informatikgrundausbildung und unterstützt das Eidgenössische Personalamt bei der Führungsausbildung im Informatikbereich;
g. führt Verzeichnisse über die in der Bundesverwaltung vorhandenen grösseren Anwendungen und die dafür verwendeten Daten sowie über die benützte Hard- und Software;
h. organisiert den Informationsaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung;
i. verfolgt laufend die Entwicklungen im Bereich der Informatik, soweit sie für die Bundesverwaltung von Bedeutung sind; es verschafft sich eine umfassende Marktübersicht; es arbeitet in nationalen und internationalen Fachgremien mit;
k. wirkt in den departementalen Koordinationsgremien für Informatik mit;
l. erlässt technische Weisungen zur Gewährleistung der Datensicherheit.

[3] Das Bundesamt kann nicht-departementsübergreifende Informatikaufgaben von Verwaltungseinheiten übernehmen, falls dies seine Kapazitäten zulassen oder wenn ihm die notwendigen Stellen abgetreten werden.

[4] Die Stellenabtretungen sind dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Gegenseitige vorübergehende Aushilfen brauchen keine Genehmigung.

Art. 4 Beratung

[1] Das Bundesamt stellt die Beratung der Verwaltungseinheiten sicher, insbesondere bei:

a. der Planung und Anwendung der Informatik sowie bei Beschaffung der dazu notwendigen Sachmittel;
b. der Organisation ihrer Informatikdienste und deren Eingliederung in eigene Stabs- oder Linienorganisationen;
c. der Abgrenzung der Aufgaben zwischen ihren Informatikdiensten und interdepartementalen Rechenzentren.

[2] Das Bundesamt ist dabei nur dem jeweiligen Auftraggeber verpflichtet.

[3] Das Bundesamt erstellt bei Kapazitätsengpässen in der Beratung eine Prioritätsordnung. Diese muss vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes genehmigt werden.

[4] Das Bundesamt und das Eidgenössische Personalamt informieren einander gegenseitig, wenn bei der Durchführung von Beratungsaufträgen auch Fragen aus dem Aufgabenbereich der anderen Dienststelle bearbeitet werden müssen.

Art. 5 Sachverständige

Das Bundesamt kann verwaltungsexterne Sachverständige beiziehen:
a. für Beratungsaufgaben im Einvernehmen mit dem Auftraggeber und dessen Departementsvorsteher;
b. für andere Aufgaben mit Zustimmung des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartementes.

Art. 6 Zusammenarbeit

[1] Das Bundesamt arbeitet eng mit den Verwaltungseinheiten und deren Informatikstellen zusammen, insbesondere mit dem Eidgenössischen Personalamt in Fragen der Informatikausbildung, mit dem Amt für Bundesbauten in baulichen Fragen, mit der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale für den Einkaufsbereich und mit dem Dienst für Datenschutz in Fragen des Datenschutzes.

[2] Das Bundesamt pflegt einen kontinuierlichen Informations- und Meinungsaustausch mit den zuständigen Informatikstellen der Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe sowie der Schweizerischen Bundesbahnen.

Art. 7 Information

[1] Die Verwaltungseinheiten informieren das Bundesamt:
a. über ihre Projekte im Bereich der Informatik;
b. über ihre grösseren Anwendungen und die dabei verwendeten Daten, Hard- und Software;
c. vor dem Beizug verwaltungsexterner Berater.

[2] Bearbeitet das Bundesamt Aufträge aus dem Verantwortungsbereich anderer Verwaltungseinheiten, so orientiert es die betroffenen Informatikstellen und zieht sie nach Möglichkeit bei der Auftragsbearbeitung bei.

2. Abschnitt: Koordination der Informatik

Art. 8 Informatik-Konferenz Bund

[1] Die Informatik-Konferenz Bund (IKB) hat folgende Aufgaben:
a. Unterstützung des Bundesamtes in seiner Koordinationsfunktion;
b. Identifikation genereller Informatikprobleme;
c. Definition von und Stellungnahme zu departementsübergreifenden Projekten;
d. Zusammenarbeit mit dem Bundesamt bei der Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 3 Absatz 1;

e. Erteilung von Ausnahmebewilligungen in der Anwendung technischer Weisungen (Standards und Normen).

[2] Ausnahmebewilligungen gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e müssen einstimmig beschlossen werden. Ist ein Departement mit der Verweigerung einer Ausnahme nicht einverstanden, kann es den Bundesrat zum Entscheid anrufen.

[3] Wird in der IKB über den Inhalt technischer Weisungen (Standards und Normen) Einstimmigkeit erzielt, werden diese durch das Bundesamt erlassen. Wird keine Einstimmigkeit erzielt, entscheidet der Bundesrat.

Art. 9 Zusammensetzung der IKB

[1] Die IKB setzt sich zusammen aus dem Direktor des Bundesamtes als Vorsitzendem und je einem Vertreter der Departemente und der Bundeskanzlei.

[2] Der Vertreter der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale und der Vertreter des Schulrates sind ständige Mitglieder mit beratender Stimme. Die IKB kann Vertreter anderer Verwaltungseinheiten zur Beratung beiziehen.

[3] Das Bundesamt besorgt die Geschäftsführung der IKB.

Art. 10 Koordination in den Departementen

[1] Die Departemente und die Bundeskanzlei bilden für die Koordination und Kontrolle der nicht departementsübergreifenden Informatikprojekte sowie für die Einhaltung der technischen Weisungen in ihrem Bereich je ein Koordinationsorgan.

[2] Sie gewähren dem Bundesamt in diesen Koordinationsorganen Einsitz.

Art. 11 Übergangsbestimmungen

[1] Das Bundesamt führt die bisherigen Dienstleistungen des Elektronischen Rechenzentrums der Bundesverwaltung im Rahmen der bewilligten Mittel weiter.

[2] Der Bundesrat regelt die Neuverteilung von Informatikaufgaben in gesonderten Weisungen.

[3] Die Weisungen des Bundesamtes für Organisation im Bereich der Informatik bleiben während längstens zwei Jahren seit Inkrafttreten dieser Verordnung gültig.

Art. 12 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ... in Kraft.

11. Dezember 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

3711

Verwaltungsorganisationsgesetz

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990[1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990[2)],
beschliesst:

I

Das Verwaltungsorganisationsgesetz[3)] wird wie folgt geändert:

Art. 58 Abs. 1 Bst. C und D

C. *Ämter und Dienste*
Offices et services
Uffici e servizi

Einfügen:

Bundesamt für Informatik
Office fédéral de l'informatique
Ufficio federale dell'informatica

D. *Administrativ zugeordnete Ämter und Dienste*
Offices et services rattachés administrativement
Uffici e servizi aggregati amministrativamente

Streichen:

Bundesamt für Organisation
Office fédéral de l'organisation
Ufficio federale dell'organizzazione

[1)] BBl **1990** I 1065
[2)] BBl **1990** I 1092
[3)] SR **172.010**

II

Aufhebung und Änderung von anderen Bundesgesetzen

1. Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980[1)] über das Bundesamt für Organisation wird aufgehoben.

2. Das Beamtengesetz vom 30. Juni 1927[2)] wird wie folgt geändert:

Art. 64 Abs. 1 Bst. d (neu)

[1] Das Eidgenössische Personalamt hat namentlich folgende Aufgaben:

d. es bearbeitet betriebswirtschaftliche Fragen, namentlich im Bereich der Organisation und Führung.

III

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3711

[1)] AS **1981** 446
[2)] SR **172.221.10**

Bundesbeschluss
Entwurf

über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes[1],
nach Einsicht in eine parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990[2]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990[3],
beschliesst:

Art. 1

Die Änderung vom 11. Dezember 1989 der Verordnung vom 24. Februar 1982[4] über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei wird genehmigt (Beilage).

Art. 2

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3711

[1] SR **172.010**
[2] BBl **1990** I 1065
[3] BBl **1990** I 1092
[4] SR **172.010.14**

Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei

Änderung vom 11. Dezember 1989

Von der Bundesversammlung genehmigt am ...[1)]

Der Schweizerische Bundesrat
verordnet:

I

Die Verordnung vom 24. Februar 1982[2)] über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei wird wie folgt geändert:

Art. 1 Bst. e Ziff. 8 und 9

Die Departemente der Bundesverwaltung werden wie folgt gegliedert:

e. *Eidgenössisches Finanzdepartement*

...

8. Bundesamt für Informatik
9. *Bisherige Ziff. 8*

...

II

[1] Diese Änderung bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung.
[2] Sie tritt gleichzeitig mit dem Genehmigungsbeschluss in Kraft.

11. Dezember 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

3711

[1)] AS ...
[2)] SR **172.010.14**

sonnalités reconnues pour leur objectivité, mais élargir dans cette direction me paraît un voeu tout à fait acceptable de votre postulat, même si ça n'est pas simple à réaliser.
Enfin, je dirai que l'autorité de nomination veille au respect de la durée de fonction et des représentions multiples. Une exception a été consentie à la demande de l'institution intéressée, qui ne disposait pas d'un autre spécialiste confirmé; son mandat se terminera à la fin de cette année – vous voyez très bien de qui je veux parler – Madame l'interpellatrice.
Dans ce sens, le Conseil fédéral accepte comme postulat la motion de Mme Jaggi.

Mme **Jaggi:** La prudence, qui est une vertu parlementaire notoire, m'incite, bien sûr, à accepter la transformation de ma motion en postulat, d'autant qu'on peut raisonnablement admettre que l'intervention des Commissions de gestion et, plus modestement, ce postulat vont inciter le Conseil fédéral à intervenir avec fermeté dans la forêt des commissions agricoles.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

90.221

Parlamentarische Initiative (Geschäftsprüfungskommissionen) Verwaltungskontrolle

Initiative parlementaire (Commissions de gestion) Contrôle de l'administration

Bericht und Gesetzentwurf der Geschäftsprüfungskommissionen vom 12. Februar 1990 (BBl I, 1065)
Rapport et projet de loi des Commissions de gestion du 12 février 1990 (FF I, 1029)

Stellungnahme und Entwürfe des Bundesrates vom 14. Februar 1990 (BBl I, 1092)
Avis et projets du Conseil fédéral du 14 février 1990 (FF I, 1056)

Neue Entwürfe der Geschäftsprüfungskommission vom 7. März 1990
Nouveaux projets de la Commission de gestion du 7 mars 1990

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Iten, Berichterstatter: An der gemeinsamen Sitzung vom 12. Februar 1990 haben die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte die parlamentarische Initiative zur Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle verabschiedet. Eine Arbeitsgruppe hatte die Vorlage vorbereitet und in Gesprächen mit einer Delegation des Bundesrates, mit dem Bundeskanzler und mit Fachleuten erarbeitet. Den Niederschlag dieser Bemühungen finden Sie in der Botschaft.
Bevor ich Ihnen den Aufgabenkreis der Fachstelle erläutere, möchte ich die Frage behandeln, warum die Verwaltungskontrolle verbessert und professionalisiert werden soll, und zwar sowohl bei der Exekutive als auch bei der Legislative.
Die Forderung nach einer verbesserten Verwaltungskontrolle hängt mit der Entwicklung und der Funktion des Staates in der Gesellschaft zusammen. Der Bund ist in den letzten Jahrzehnten ein Dienstleistungsstaat geworden. Macht und Einfluss haben sich auf die Exekutive und damit auf die Verwaltung verlagert. Jede Aufgabenzuweisung durch das Parlament stärkt die Verwaltung. Sie wird grösser und undurchsichtiger. Es besteht die Gefahr, dass Bundesrat und Parlament gewisse Verwaltungszweige aus dem Auge verlieren. Sie führen dann ein Eigenleben oder handeln nach veralteten Richtlinien.
Institutionen haben die Tendenz zur Verharrung. Sie ändern sich nicht automatisch mit der Gesellschaft und deren Anschauungen, weil sie nicht dem Wettbewerb ausgesetzt sind. Ein schlagendes Beispiel ist die Ueberwachungspraxis in der Bundespolizei und in der Unterabteilung Nachrichten und Abwehr beim EMD. Diese Abteilungen sind vom Wandel der Gesellschaft kaum berührt worden. Die Selbstverständlichkeit, mit der – Generationen überdauernd – nach dem gleichen Schema gearbeitet wurde, hat im sogenannten Fichenskandal einen gewaltigen Schock in der Oeffentlichkeit ausgelöst.
Verwaltungstraditionen werden selten freiwillig auf ihre Lebenstauglichkeit und auf das zeitgeistgerechte Funktionieren überprüft. Es braucht dazu der externen Anregung. Ein Organ, das in selbstkritischer Fortentwicklung der Methoden das Verwaltungshandeln und die staatliche Bürokratie durchleuchtet, kann Fehler aufdecken und allfällige Skandale verhindern. Wenn es der neuen Fachstelle, zusammen mit den Geschäftsprüfungskommissionen, gelingt, nur einen Fall in der Grössenordnung der Fichenaffäre zu verhindern, hätte sie staatspolitisch die Meisterprüfung abgelegt.
Will das Parlament die Oberaufsicht wirkungsvoll ausüben, will es Gewähr haben, dass seine Impulse nicht versanden, so benötigt es Fachleute, die professionell und nachhaltig die Verwaltung im Auge behalten. Auf die Kontinuität und auf das bei einer Fachstelle angehäufte Wissen kommt es an.
Milizkommissionen sind den gesteigerten Anforderungen ohne geeignete Instrumente nicht mehr gewachsen. Eine Geschäftsprüfungskommission, in der die Mitglieder ständig wechseln und ihr höchstens sechs Jahre angehören dürfen, kann die nachhaltige Kontrolle nicht gewährleisten. Sie aber ist notwendig. Sie korrigiert und beschränkt die Macht der Verwaltung, sie verhindert Auswüchse und Fehlentwicklungen, sie schafft die nötige Transparenz und deckt Schwachstellen auf. Der Staat wird heute nicht mehr charismatisch geführt, sondern weitgehend rational und technisch. Das ruft nach entsprechenden Kontrollinstrumenten.
Die moderne Gesellschaft ist auf Vertrauen angewiesen wie noch nie zuvor. Das Korrelat zur Komplexität der staatlichen Aufgabenerfüllung ist das Vertrauen. Der Bürger muss sicher sein können, dass die staatlichen Güter sachrichtig und gerecht verwaltet werden. Das Angewiesensein des Bürgers auf das Vertrauen ist der Grund, warum der Missbrauch in der Oeffentlichkeit so hart bestraft wird. Je besser die Kontrolle, desto grösser die Vermutung des Bürgers, dass das Vertrauen nicht missbraucht wird. Die parlamentarische Fachstelle für Verwaltungskontrolle kann deshalb als eine vertrauensbildende Massnahme ersten Ranges angesehen werden.
Wir können es uns nicht leisten, und niemand kann daran interessiert sein, dass in Zukunft häufiger parlamentarische Untersuchungskommissionen eingesetzt werden. Verliert eine Verwaltungsabteilung das Vertrauen der Oeffentlichkeit, geht die demokratische Legitimation verloren. Die Puk ist das Mittel, sie wiederherzustellen. Sie braucht für ihre Untersuchungen sehr viel Zeit und steht unter einem hohen Erwartungsdruck der Oeffentlichkeit. Die Geschäftsprüfungskommission dagegen kann durch eine umfassende und fachgerechte Untersuchung oder Inspektion verhindern, dass bestimmte Abteilungen vorübergehend das Vertrauen und damit die demokratische Legitimation verlieren, wodurch sie lahmgelegt und in ihrer Tätigkeit massiv eingeschränkt werden.
Was das Ausserkraftsetzen des Staatsschutzes und der militärischen Nachrichtenbeschaffung bedeuten kann, würde uns erst klar, wenn während der Untersuchung eine kritische Situation entstünde. Ich denke an gewaltsame Demonstrationen. Eine Ahnung, was Funktionsunfähigkeit des Staatsschutzes für Folgen hätte, lieferten uns die gewaltsamen Ausschreitungen vor einigen Wochen. Es ist aus dieser Optik verständlich, dass die Puk nach verstärkten Rechten der Geschäftsprüfungskommissionen ruft. Die Fachstelle, wie sie nun vorgesehen ist, verbessert die Untersuchungsmethoden und die Untersuchungstiefe der Geschäftsprüfungskommissionen und verleiht ihnen mehr Durchschlagskraft.
Nun möchte ich mich noch zur Vorgeschichte der neu zu schaffenden Fachstelle und zum Inhalt des Gesetzes äussern: Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat bereits in ihren Berichten über die Verwaltungsaufsicht vom 19. November 1986 und über die Verbesserung der Verwal-

tungskontrolle im Bund vom 12. November 1987 dargestellt, welche fachliche Unterstützung sie für die Beurteilung der Funktionserfüllung durch die Verwaltung benötigt. Sie hat dabei vorgeschlagen, ein Organ zu schaffen, das sowohl dem Bundesrat wie den Geschäftsprüfungskommissionen dienen könnte. Diese Stelle hätte sich nicht nur mit Fragen des effizienten Einsatzes von Organisation und Mitteln der Verwaltung zu befassen, sondern vermehrt mit übergeordneten Fragestellungen, insbesondere mit der Analyse der Aufgaben selber und der Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit.
Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich zuerst für die Schaffung einer gemeinsamen Fachstelle von Parlament und Bundesrat ausgesprochen. Da verfassungsrechtliche Einwände der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte den Bundesrat bewogen haben, auf die Vorlage einer bereits vorbereiteten Botschaft zu verzichten, haben sich die Kommissionen nun für die Schaffung einer parlamentseigenen Stelle entschieden. Der Bundesrat hat bereits beschlossen, für sich eine eigene Dienststelle für Verwaltungskontrolle zu schaffen.
Die dazu erlassene Verordnung vom 11. Dezember 1989 sieht vor, dass die Dienststelle im Auftrag des Bundesrates die Ziele und Aufgaben der Verwaltung anhand von Verfassung und Gesetz überprüft sowie den Vollzug, die Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungstätigkeit kontrolliert. Der Bundesrat hat damit auf seiner Ebene das geforderte Kontrollinstrument verwirklicht.
Die Geschäftsprüfungskommissionenlegen nun das Modell einer parlamentseigenen Fachstelle vor. Durch diese Variante wird keine Neuerung im Verhältnis zwischen den politischen Behörden des Bundes geschaffen, wie sie eine gemeinsame Stelle von Geschäftsprüfungskommissionen und Bundesrat dargestellt hätte. Zugleich sind davon auch keine neuen Ueberschneidungen innerhalb der parlamentarischen Verwaltungsaufsicht zu befürchten. Die Koordination mit der Kontrollstelle des Bundesrates wird sichergestellt.
Die wesentliche Neuerung, die die Verwaltungskontrollstelle bringt, liegt darin, dass sie die folgenden Analysen im Bereich der Aufgabenüberprüfung, der Aufgabenerfüllung, der Evaluation der Wirksamkeit staatlichen Handelns vornehmen kann.
1. Zur Aufgabenüberprüfung: Anhand der Verwaltungspraxis prüft die Fachstelle Bundesaufgaben auf ihre Notwendigkeit, Dringlichkeit und Uebereinstimmung mit übergeordneten Zielsetzungen, wie sie in Verfassung und Gesetzgebung sowie in der Legislaturplanung oder anderen Leitlinien von Parlament und Bundesrat festgehalten sind.
2. Zur Kontrolle der Aufgabenerfüllung: Anhand der übergeordneten Aufgabenumschreibung prüft die Fachstelle in erster Linie die Konzepte der Aemter und Dienststellen der Verwaltung, anhand derer diese ihre Arbeitsweise orientieren. Gestützt darauf kontrolliert sie, ob dies verwaltungshandelnden Zielen entspricht. Ferner befasst sie sich mit der Verwaltungsführung, der Organisation und dem Geschäftsablauf sowie dem Einsatz der Mittel der Verwaltung.
3. Zur Evaluation der Wirksamkeit staatlichen Handelns: Schliesslich prüft die Fachstelle die Erfolge und Nebenwirkungen der Verwaltungstätigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft auf ihre Uebereinstimmung mit den gesetzlich und politisch vorgegebenen Zielen und Aufgaben staatlichen Handelns. Hierzu gehört auch die Evaluation der Gesetze und Verordnungen anhand ihrer Wirkungen.
Die Verwaltungskontrollstelle soll ein Dienstleistungsbetrieb für das Parlament sein. Sie wird nur im Auftrag arbeiten, das heisst im Rahmen eines genehmigten Jahresprogrammes oder von zusätzlichen Einzelaufträgen. Das Pflichtenheft ist im Beschluss B über die Parlamentsdienste in Artikel 14bis aufgeführt und braucht hier nicht kommentiert zu werden.
Um ihrer vielschichtigen Aufgabe gerecht werden zu können, muss die Verwaltungskontrolle eine Gruppe von etwa fünf sehr gut qualifizierten Mitarbeitern aus verschiedenen Fachdisziplinen umfassen und eng mit Spezialisten der verschiedenen Themenbereiche, die zu untersuchen sind, zusammenarbeiten.
Die Erfahrungen der Geschäftsprüfungskommissionen und der Puk weisen darauf hin, dass die parlamentarische Oberaufsicht im modernen Staat nach zwei Richtungen eine Verstärkung braucht:
1. Die Hilfsmittel der parlamentarischen Oberaufsicht müssen so angepasst werden, dass das Parlament seine Kontrolle auf die wesentlichen Fragen einer Aufgabenüberprüfung ausrichten kann.
2. Die Informationsrechte des Parlaments müssen so ausgestaltet werden, dass das Parlament ein gleichwertiger Gesprächspartner des Bundesrates sein kann.
Die Schaffung einer parlamentarischen Fachstelle für Verwaltungskontrolle, wie sie hier vorgeschlagen wird, dient dem ersten Zweck; die Verstärkung der Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen dem zweiten. Dieses Anliegen ist Gegenstand einer Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission und wird mit der Kommission von Arthur Hänsenberger dann beraten werden.
Der Bundesrat nahm am 14. Februar 1990 ausführlich Stellung zur parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle des Parlaments und befürwortete sie, nachdem er für sich eigene Lösungen getroffen hatte. Ich gehe auf seine Stellungnahme nicht ein. Ich nehme an, dass sich der Bundeskanzler dazu äussert.
Ich möchte noch einige Anmerkungen zu den Anträgen unter Ziffer II beim Entwurf A machen: 1988 hat die Firma Mc Kinsey empfohlen, das Bundesamt für Organisation, das BFO, aufzulösen und seine verschiedenen Aufgaben neu aufzuteilen. Sie schlug vor, erstens ein Bundesamt für Informatik zu schaffen, zweitens betriebswirtschaftliche Fragen, namentlich im Bereich der Organisation und Führung, dem Eidgenössischen Personalamt zu übertragen und drittens Organisationsüberprüfungen an eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu delegieren.
Der Bundesrat beschloss diese Dreiteilung. Damit wurde das BFO überflüssig. Das entsprechende Gesetz kann aufgehoben werden. Die Folge davon sind die Anträge unter Ziffer II: erstens Aenderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes, zweitens Aufhebung des Bundesgesetzes für Organisation und drittens Aenderung des Beamtengesetzes.
Ich beantrage Ihnen Eintreten und Zustimmung zu unseren Anträgen.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich möchte namens unseres Rates eine Delegation von Parlamentarierinnen des Obersten Sowjets begrüssen, die sich auf einer Informationsreise durch die Schweiz befinden. Ich kann dies leider nicht auf russisch tun, aber ich tue es trotzdem nicht minder herzlich. *(Beifall)*
Ich wünsche unseren Gästen in der Schweiz einen guten und lehrreichen Aufenthalt und alles Gute auf ihrer Rundreise.

Bundeskanzler **Buser:** Ich kann mich nach dem umfassenden Votum des Kommissionspräsidenten sehr kurz fassen und möchte Ihnen vorweg bekanntgeben, dass der Bundesrat allen Anträgen, die Ihnen unterbreitet wurden, zustimmt – zum Teil stammen sie ja von ihm selbst, indem er sie Ihnen im Bericht zur Vorlage der Geschäftsprüfungskommission unterbreitet hat.
Ueber die Bedeutung der Verwaltungskontrolle braucht man wirklich nichts mehr hinzuzufügen. Wir haben alle in den letzten Jahren erlebt, welch grosse Bedeutung ihr zukommt und wie dringend es ist, dass in einzelnen Bereichen mehr getan wird.
Sie sehen aus den Anträgen, dass der Bundesrat bei der Aufhebung des BFO die Gelegenheit benützt hat, mehrere Aufgaben neu zu ordnen, so insbesondere natürlich die Verwaltungskontrolle, wie Sie in der Verordnung nachlesen können. Sie liegt zu Ihrer Orientierung bei. Der Bundesrat hat auch bereits eine Verordnung über das Bundesamt für Informatik erlassen, unter Vorbehalt der Zustimmung zu den heutigen Anträgen. Zu erwähnen sind weiter eine Aenderung des Verwal-

tungsorganisationsgesetzes, die Sie selbst beschliessen müssen (S. 23 des Antrages des Bundesrates), und schliesslich die Verordnung über die Zuweisung der Aemter, die der Bundesrat beschliesst, die aber der Genehmigung des Parlaments unterliegt (S. 25).
Herr Ständerat Iten hat Ihnen dargelegt, dass das Projekt, das Ihnen jetzt vorgelegt wird, das Ergebnis einer relativ langen Diskussion zwischen Bundesrat und Geschäftsprüfungskommission einerseits und zwischen Bundesrat und Finanzdelegation anderseits ist und dass man schliesslich im Verlaufe des Jahres 1989 zum Schluss kam, dass es besser ist, wenn beide Seiten – der Bundesrat einerseits, die Bundesversammlung anderseits – ihre eigene Dienststelle für die Verwaltungskontrolle schaffen. Das gemeinsame Organ, das am Anfang beiden vorschwebte, hätte doch etwelche Probleme aufgeworfen.
Nun, da zwei Dienste geschaffen werden – wobei derjenige des Bundesrates bereits steht; der Chef ist bereits ernannt, er wird im Juni oder Juli sein Amt antreten –, ist es klar, dass das Wort Koordination ganz grossgeschrieben werden muss. Es ist zwingend, dass zwischen all den Stellen, die sich laufend mit Kontrollen befassen – insbesondere Ihre Geschäftsprüfungskommissionen, die Finanzkommissionen, die Finanzdelegation, die Finanzkontrolle und das neu im Finanzdepartement in Entstehung begriffene Controlling –, eine enge Koordination besteht, damit Doppelspurigkeiten vermieden werden.
In einem Brief vom 28. November 1989 haben uns die Geschäftsprüfungskommissionen mitgeteilt, wie sie die Dinge etwa sehen. Ich zitiere daraus kurz:
«Wir gehen davon aus, dass die Entscheidungskompetenzen über Inhalt und Zeitpunkt der Aufträge je endgültig bei den Geschäftsprüfungskommissionen bzw. beim Bundesrat liegen werden, dass aber im übrigen nach Möglichkeit eine optimale Zusammenarbeit der beiden Stellen gesucht werden soll. Wir stellen uns vor, dass für beide Dienste von ihren jeweiligen Auftraggebern Jahresprogramme erstellt werden und dass diese im voraus zwischen Bundesrat, Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzdelegation bzw. zwischen den beiden Verwaltungskontrollstellen und der Eidgenössischen Finanzkontrolle abgesprochen werden, um Doppelspurigkeiten möglichst zu vermeiden.
Aehnliches dürfte auch für Einzelaufträge ausserhalb der Jahresprogramme gelten. Wir möchten nicht ausschliessen, dass Aufträge der einen Instanz durch zusätzliche Gesichtspunkte oder Fragestellungen der andern Behörden ergänzt werden können. Ebenso kann im Einzelfall schon bei der Auftragserteilung oder nachträglich vorgesehen werden, dass das Ergebnis einer Ueberprüfung zu gegebener Zeit den andern Behörden übermittelt wird.»
Ich finde dies eine sehr gute Zusammenfassung des Begriffs der Koordination und der Zusammenarbeit, die zwischen all diesen Diensten vordringlich ist. Ich glaube, dass in jeder Hinsicht – organisatorisch und personell – die Voraussetzungen heute die besten sind, dass diese Koordination spielen wird und dass es nicht zu den nachteiligen Auswirkungen kommen kann, die zu befürchten wären, wenn die verschiedenen Dienste selbständig nebeneinander arbeiteten.
Das wollte ich Ihnen noch sagen und nochmals wiederholen, dass der Bundesrat Ihnen empfiehlt, allen Anträgen der Geschäftsprüfungskommission zuzustimmen.

Hefti: In Ergänzung der gefallenen Voten möchte ich nur darauf hinweisen, dass das Parlament das volle uneingeschränkte Budgetrecht hat. Bezüglich der Verwaltung liegt aber die Aufsicht vor allem beim Bundesrat und nur die Oberaufsicht beim Parlament.
Ich glaube, wir werden es auch nötig haben, neben dem Kontrollieren das Arbeiten und Regieren nicht zu vergessen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

A. Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les conseils

Titel und Ingress, Ziff. I
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf der Geschäftsprüfungskommissionen

Titre et préambule, ch. I
Proposition de la commission
Adhérer au projet des Commissions de gestion

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Neuer Antrag der Geschäftsprüfungskommission
Ziff. 1
Das Verwaltungsorganisationsgesetz wird wie folgt geändert:
Art. 58 Abs. 1
Bst. C
Aemter und Dienste
Offices et services
Uffici e servizi
Einfügen:
Bundesamt für Informatik
Office fédéral de l'informatique
Ufficio federale dell'informatica
Bst. D
Administrativ zugeordnete Aemter und Dienste
Offices et services rattachés administrativement
Uffici e servizi aggregati amministrativamente
Streichen:
Bundesamt für Organisation
Office fédéral de l'organisation
Ufficio federale dell'organizzazione

Ziff. 2
Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980 über das Bundesamt für Organisation wird aufgehoben.

Ziff. 3
Das Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 wird wie folgt geändert:
Art. 64 Abs. 1 Bst. d (neu)
Das Eidgenössische Personalamt hat namentlich folgende Aufgaben:
d. es bearbeitet betriebswirtschaftliche Fragen, namentlich im Bereich der Organisation und Führung.

Ch. II
Nouvelle proposition de la Commission de gestion
Ch. 1
La loi sur l'organisation de l'administration est modifiée comme il suit:
Art. 58 al. 1
Let. C
Offices et services
Aemter und Dienste
Uffici e servizi
Ajouter:
Office fédéral de l'informatique
Bundesamt für Informatik
Ufficio federale dell'informatica
Let. D
Offices et services rattachés administrativement
Administrativ zugeordnete Aemter und Dienste
Uffici e servizi aggregati amministrativamente
Biffer:
Office fédéral de l'organisation
Bundesamt für Organisation
Ufficio federale dell'organizzazione

Ch. 2
La loi fédérale du 19 décembre 1980 portant création de l'Office fédéral de l'organisation est abrogée.

Ch. 3
Le Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 est modifié comme il suit:
Art. 64 al. 1 let. d (nouvelle)
L'Office fédéral du personnel a notamment les attributions suivantes:
d. Etudier les questions touchant à l'économie d'entreprise, et notamment les problèmes relatifs à la direction et à l'organisation.

Angenommen – Adopté

Ziff. III
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf
der Geschäftsprüfungskommissionen

Ch. III
Proposition de la Commission
Adhérer au projet des Commissions de gestion

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 30 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Neuer Antrag der Geschäftsprüfungskommission
Ingress
Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes, nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 12. Februar 1990 und der Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990, beschliesst:

Ziff. I
Der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste vom 7. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:
Art. 1 Abs. 1 Bst. f (neu)
f. parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
Art. 3 Abs. 1 Bst. b
b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär und den Leiter der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle.
Art. 11 Abs. 2 Bst. g (neu)
g. Er koordiniert den Verkehr zwischen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle und den Kommissionen.
Art. 14bis (neu) Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
Abs. 1
Die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung.
Abs. 2
Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen erfüllt sie insbesondere folgende Aufgaben:
a. Sie weist die Geschäftsprüfungskommissionen auf Bereiche und Themen hin, über die eine Abklärung angezeigt erscheint.
b. Sie überprüft Aufgaben der Verwaltung, ihre Erfüllung und die dabei erzielten Wirkungen.
c. Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen fachlich bei der Vorbereitung und Durchführung von Inspektionen.
d. Sie prüft nach, wie in der Verwaltung den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen nachgelebt wird.
e. Sie entwickelt unabhängig von der Verwaltung fachliche Massstäbe und Methoden der Verwaltungskontrolle.
f. Sie informiert das Sekretariat regelmässig über die Abwicklung ihrer Untersuchungen.

Ziff. II
Abs. 1
Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8bis des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.
Abs. 2
Er tritt zusammen mit der Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

Nouvelle proposition de la Commission de gestion
Préambule
L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 8novies de la loi sur les rapports entre les conseils; vu une initiative parlementaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 12 février 1990; vu l'avis du Conseil fédéral du 14 février 1990, arrête:

Ch. I
L'arrêté fédéral sur les Services du Parlement du 7 octobre 1988 est modifié comme il suit:
Art. 1 al. 1 let. f (nouvelle)
f. L'organe parlementaire de contrôle de l'administration.
Art. 3, al. 1 let. b
b. Le secrétaire des Commissions de gestion et le chef de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration, après avoir entendu ces commissions;
Art. 11 al. 2 let. g (nouvelle)
g. Il coordonne les rapports entre l'organe parlementaire de contrôle de l'administration et les commissions.
Art. 14bis (nouveau) Organe parlementaire de contrôle de l'administration
Al. 1
L'organe parlementaire de contrôle de l'administration assiste les Commmissions de gestion dans la haute surveillance exercée sur le Conseil fédéral et l'administration.
Al. 2
Sur mandat des Commissions de gestion, il exécute notamment les tâches suivantes:
a. Indiquer aux Commissions de gestion les domaines et les thèmes qu'il conviendrait de soumettre à examen;
b. Contrôler les tâches de l'administration, leur exécution ainsi que les effets produits;
c. Apporter une assistance technique aux Commissions de gestion pour la préparation et l'exécution d'inspections;
d. Vérifier si les recommandations des Commissions de gestion sont respectées au sein de l'administration;
e. Elaborer, de manière indépendante de l'administration, des mesures et des méthodes spécifiques au contrôle de l'administration;
f. Informer régulièrement le secrétariat sur le déroulement de ses enquêtes.

Ch. II
Al. 1
Le présent arrêté est de portée générale; en vertu de l'article 8bis de la loi sur les rapports entre les conseils, il n'est cependant pas sujet au référendum.
Al. 2
Il entre en vigueur en même temps que la modification de la loi sur les rapports entre les conseils.

Iten, Berichterstatter: An der gemeinsamen Sitzung der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte am 12. Februar wurde ausgiebig die Stellung der Verwaltungskontrollstelle besprochen. Die Arbeitsgruppe, die das Geschäft vorbereitet hatte, wollte sie im Gesetz regeln und dem Sekretariat unterstellen. Dagegen erhoben sich Einwände. Es wurde beschlossen, diese Organisationsfrage aus dem Gesetz herauszunehmen und sie anders zu regeln.

Am 7. März diskutierte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Organisationsfragen. Es standen drei Varianten zur Wahl:
1. Unterstellung unter das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission.
2. Vollständige Verselbständigung.
3. Organisatorische Verselbständigung bei funktionaler Unterstellung unter das Sekretariat.
Je nach Variantenwahl war eine andere Regelung zu treffen.
Die Kommission entschied sich für die dritte Variante, also organisatorische Verselbständigung bei funktionaler Unterstellung unter das Sekretariat.
Diese Lösung rief nach einer Aenderung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste.
Wichtig ist dabei, wie der Bundeskanzler vorhin ausgeführt hat und wie ich noch bestätigen werde, die Koordinationsfunktion des Sekretariates.
Die neue Stelle ist ein Dienst der Geschäftsprüfungskommission, der an sich auch im Sekretariat dieser Kommission integriert oder dieser unterstellt werden könnte. Wir glauben jedoch, dass dem gesetzlichen Auftrag und der Bedeutung der Aufgabe der Stelle besser Rechnung getragen wird, wenn diese möglichst selbständig organisiert wird. Es soll daher ein eigener Dienst innerhalb der Parlamentsdienste geschaffen werden. Dies geschieht in Artikel 1 des Bundesbeschlusses B.
Die Bedeutung der neuen Stelle wird ferner dadurch hervorgehoben, dass ihr Leiter nach dem gleichen Verfahren gewählt werden soll wie der Sekretär der Geschäftsprüfungskommission. Dies wird in Artikel 3 geregelt.
Der Erfolg unseres Projektes wird wesentlich davon abhängen, ob wir für die Stelle des Leiters eine qualifizierte Persönlichkeit finden können. Diese wird in erster Linie Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der neuen Dimension haben müssen, die wir einführen wollen: in der Aufgabenüberprüfung und in der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns. Die organisatorische Lösung, die wir vorschlagen, dient nicht zuletzt dazu, den Posten für eine solche Persönlichkeit attraktiv zu gestalten. Wir wollen ein starkes Instrument schaffen, dem eine gewisse Selbständigkeit zukommt und das in der Bundesverwaltung ein hohes Ansehen geniesst. Der Posten wird daher in der Ueberklasse einzuordnen sein, mindestens gleich hoch wie jener des Chefs der Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates.
Zu Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe g: Die selbständige Stellung des neuen Dienstes neben dem Sekretariat bedingt eine Regelung des gegenseitigen Verhältnisses im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Der Ablauf der Geschäfte erfordert, dass das Sekretariat eine Koordinationsfunktion übernimmt. Die Verantwortung des Sekretariates für die Vorbereitung, die Begleitung und den Vollzug aller Kommissionsarbeiten muss auch den Teilbereich erfassen, der der Verwaltungskontrollstelle übertragen wird. Die Koordinationskompetenz muss in diesem Sinne umfassend verstanden werden. Sie findet ihre Entsprechung in der Informationspflicht der Verwaltungskontrollstelle. Es wird beispielsweise Aufgabe des Sekretariates sein, die Abwicklung von Untersuchungen der Verwaltungskontrollstelle zu beobachten, um zu prüfen, ob diese auch tatsächlich dem entspricht, was die Kommissionen bei der Auftragserteilung wollten. Ergeben sich Differenzen, so hat das Sekretariat diese der auftraggebenden Kommission vorzulegen.
Noch zu Artikel 14bis: Die Selbständigkeit des neuen Dienstes erfordert andererseits eine gesetzliche Umschreibung seines Pflichtenheftes. Dieses entspricht dem Leistungsprofil, das der Regelung im Geschäftsverkehrsgesetz zugrunde liegt. Das Pflichtenheft umfasst einen generellen Auftrag zur Unterstützung der Geschäftsprüfungskommissionen und führt aus, welche Art von Aufträgen diese dem neuen Dienst namentlich erteilen können. Die Aufträge reichen von der Vorbereitung einer systematischen Auswahl von Kontrollthemen über kleinere Unterstützungen laufender Inspektionen bis zur Hauptaufgabe, der Analyse von Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung, sowie zur Nachkontrolle der Wirksamkeit von Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen.
Wir glauben, damit der neuen Stelle ein Statut und einen Pflichtenkreis geben zu können, die eine wirksame Stärkung unserer Oberaufsicht, wie Herr Hefti zu Recht gesagt hat, über Regierung und Verwaltung bringen.
Ich bitte Sie, in Bundesbeschluss B den Artikeln 1, 3, 11 und 14bis, wie sie hier vorgeschlagen werden, zuzustimmen.

Ingress, Ziff. I Art. 1 Abs. 1 Bst. f, Art. 3 Abs. 1 Bst. b, Art. 11 Abs. 2 Bst. g
Préambule, ch. I art. 1 al. 1 let. f, art. 3 al. 1 let. b, art. 11 al. 2 let. g

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 14bis – Ch. I art. 14bis

Masoni: Ich möchte dem Kommissionspräsidenten die Frage stellen, wie man gedenkt, die Koordination zwischen der Arbeit der neuen Kontrollinstanz und anderen Ratskommissionen zu organisieren.
Das ist in Artikel 47sexies Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgesehen: «Les Commissions de gestion coordonnent le travail de leur organe de contrôle de l'administration avec l'activité des autres commissions de haute surveillance et avec celle des organes de contrôle du Conseil fédéral.»
Aber dann steht diesbezüglich wenig in Artikel 14bis des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste. Die Frage ist insbesondere deshalb von Interesse, weil das einzige effiziente parlamentarische Kontrollorgan der Geschäftsführung – nicht bei den Finanzen, dort besteht eine einwandfreie Kontrolle – diese Kontrollinstanz sein wird; und es wird sich das praktische Problem ergeben, dass andere Kommissionen das Bedürfnis haben, gewisse Aufgaben dieser Instanz anzuvertrauen. Deshalb hätte ich in der Aufzählung in Artikel 14bis Absatz 2 gerne auch die Möglichkeit gesehen, dass der Verwaltungskontrollstelle auch Aufgaben im Interesse anderer Aufsichtskommissionen anvertraut werden können, dies ebenfalls im Auftrag der beiden Geschäftsprüfungskommissionen. Es ist mir jetzt nicht möglich, das zu improvisieren. Ich sage dies zuhanden des Zweitrates, damit eine Formulierung geprüft wird, durch die es insbesondere den anderen Kommissionen klargemacht wird, dass eine solche Zusammenarbeit über die GPK gehen soll.
Die Bemerkung, die ich jetzt mache, will absolut nichts gegen die Substanz und die Güte der beantragten Reform sagen. Ich war Präsident der Geschäftsprüfungskommission, als wir die ganze Uebung anfingen. Zuerst hatten wir angeregt, die Wirkung der beantragten Gesetze präventiv prüfen zu lassen. Daraufhin wurde beschlossen, diesem Thema ein jetzt noch laufendes Programm des Nationalfonds zu widmen. Dann wollten wir die ganze vorgelagerte Verwaltungskontrolle der Departemente prüfen. Damals sagten uns Bundesrat und Bundeskanzlei, es bestehe ein genügendes Netz von solchen Kontrollen, alles laufe bestens usw. Die Ereignisse der letzten Monate beweisen, dass damals etwas mehr kritischer Sinn der Sache besser gedient hätte; denn gerade im Justiz- und Polizeidepartement, wo theoretisch wohl die beste interne Kontrolle bestand, haben sich die bekannten kritischen Zustände ergeben. Das lässt die Befürchtung entstehen, dass dort, wo diese internen Kontrollen gar nicht bestanden, weitere Bereiche einer eingehenderen Prüfung würdig sein könnten.
Wir kamen dann zum dritten Kontrollbereich, der Ausübung der Verwaltungsaufsicht durch den Bundesrat selbst. Wir mussten leider feststellen, dass eine allgemeine Verwaltungsaufsicht durch den Bundesrat praktisch fehlte. Der Bundesrat hatte zwar durch die Firma Mc Kinsey auch diesen Aspekt untersuchen lassen. Im Prinzip genügte dem Bundesrat die Ausübung der direkten Aufsicht über die Verwaltung auf dem Wege des Mitberichtsverfahrens oder der Rekursentscheide. Wir sind froh, dass dann die neue Instanz für Verwaltungskontrolle durch den Bundesrat geschaffen wurde: Er hat jetzt ein kleines, aber bewegliches Instrument.
Dann kamen die GPK zum letzten Punkt, zur Oberaufsicht des Parlamentes. Wir waren uns der Differenzen zwischen Finanzaufsicht und Geschäftsführungsaufsicht bewusst, da sie ganz andere Grundlagen haben. Die erste hat als Grundlage das

Budgetrecht des Parlamentes: Dieses hat somit in Finanzsachen eine volle Kognition. Dagegen liegt für die Geschäftsprüfung sowohl die Verantwortung als auch die Hauptaufsicht klar beim Bundesrat. Auch deswegen waren die Geschäftsprüfungskommissionen damals bereit, mit dem Bund gemeinsam eine Instanz für Verwaltungskontrolle zu haben: Dies hätte dieser Kompetenzlage Rechnung getragen und es uns zugleich vielleicht erleichtert – so meinten wir –, Widerstände zu überwinden, die man damals gegen die Schaffung von vielen Kontrollinstanzen spürte.
Auch im Bundesrat waren die Widerstände stark. Ich bin deswegen froh festzustellen, dass sowohl gegenüber der eigenen Kontrollinstanz des Bundesrates als auch gegenüber der parlamentarischen jetzt, im Moment der Realisierung, jene Widerstände ganz überwunden scheinen.
Durch diese Instrumente schaffen wir keine Wunder; wir verbessern aber tatsächlich das Instrumentarium des Parlamentes. Ohne ein solches Instrumentarium kann ein Milizparlament heute seine Verantwortungen nicht mehr richtig wahrnehmen. Die Befürchtung von Kollege Hefti, dass man wegen der vielen Kontrollen nicht mehr regieren könne, sollten dadurch zerstreut werden können, dass diese Kontrollinstanzen sehr klein sind und nur wenige Leute beschäftigen. Es soll eine qualitativ hochwertige Kontrolle sein; nicht eine allgemeine und übergreifende, sondern eine, die im einen Falle auf die bundesrätlichen Aufträge, im anderen Falle auf die Aufträge der Geschäftsprüfungskommissionen beschränkt sein wird.
Ich würde eine unverzeihliche Unterlassung begehen, wenn ich hier nicht unterstreichen würde, welch grosse Rolle der heutige Präsident unserer Kommission sowie der Einsatz und und die Zähigkeit des Sekretärs der GPK, Dr. Mastronardi, in dieser Angelegenheit gespielt haben. Letzterer hat sich diesem Problem seit Jahren wirklich gewidmet und darüber Schriften verfasst, die der Sache sicher genützt haben.
Aber wir müssen die Realität sehen: Es brauchte fünf Jahre zwischen dem Start der Uebung und deren Verwirklichung. Das müssen wir uns merken. Denn wenn bereits eine an sich bescheidene Reform wie diese fünf Jahre beansprucht – und wir sind noch nicht am Ende der Debatte in beiden Räten –, so sind sicher auch grosse Reformen in unserem Parlament nicht leicht zu realisieren.
Ich danke dem Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission, dem es gelungen ist, die Sache heute zur Verwirklichung zu bringen.

Affolter: Das Anliegen von Herrn Masoni – nur darauf nehme ich jetzt Bezug – hat die vorbereitenden Instanzen ebenfalls beschäftigt. Ich habe sogar einen entsprechenden Antrag eingebracht: Diese parlamentarische Verwaltungskontrollstelle sollte auf Ansuchen anderer parlamentarischer Kommissionen für sich zusätzlich ergebende Kontrollaufgaben ebenfalls zur Verfügung stehen.
Nun möchte ich aber sagen, dass ein solcher Einsatz der Kontrollstelle angesichts des Wortlauts von Artikel 14bis Absatz 2 nicht ausgeschlossen ist. Bei Litera b lässt sich eine solche Verwendung unter einer Voraussetzung subsumieren: Entsprechende Ansuchen anderer Kommissionen müssten auf alle Fälle über die Chefs der GPK gehen, sonst haben wir einen grossen Kompetenzenmischmasch. Die parlamentarische Verwaltungskontrolle muss wissen, wem sie untersteht und von wem sie ihre Aufträge entgegenzunehmen hat. Wenn solche Ansuchen aus anderen Kommissionen aktuell werden sollten, wird man ihnen sicher entsprechen, falls dies die Arbeitskapazität des neuen Organs zulässt. Der Ueberprüfung des Anliegens Masoni im Zweitrat steht nichts entgegen. Persönlich bin ich mit dem vorliegenden Wortlaut zufrieden, weil er meines Erachtens den Einsatz der Verwaltungskontrollstelle auch in Arbeitsbereichen weiterer Kommissionen zulässt.

Iten, Berichterstatter: Zu diesem Thema wurde kein Antrag gestellt. Ich möchte die Ausführungen von Herrn Masoni unterschreiben; sie sind meines Erachtens richtig. Der Bundeskanzler hat in seinem Votum auf die Wichtigkeit der Koordination hingewiesen. Er hat auch auf den Brief verwiesen, den wir dem Bundesrat am 28. November 1989 geschrieben haben. Dort sind diese Koordinationsfragen ausgiebig dargestellt worden. Ein wesentliches Zitat wurde vom Bundeskanzler vorgetragen.
Ich möchte ebenfalls mitteilen, dass wir das in der Kommission ausgiebig diskutiert haben und – wie Herr Affolter bestätigte – meinten, die Koordination der Aufträge müsste über die Geschäftsprüfungskommissionen gehen. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Angenommen – Adopté

Ziff. II – Ch. II
Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 20 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Bundeskanzler **Buser:** Hier geht es um die Zuteilung des Bundesamtes für Informatik. Der Bundesrat hat es dem Finanzdepartement unterstellt, aber er kann das nicht allein beschliessen; Sie müssen diese Verordnung genehmigen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 19 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Petition – Pétition

89.271
Uhlmann Walter. Aufhebung der Sommerzeit
Suppression de l'heure d'été

Herr **Miville** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 20. September 1989 reichte Herr Walter Uhlmann eine Petition ein. Der Petent fordert von den eidgenössischen Räten, die Sommerzeit wegen ihrer Nutzlosigkeit aufzuheben.
2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 7. Februar 1990 mit dieser Eingabe. Sie hielt dabei fest, dass die Schweiz 1980 bzw. 1981 die Sommerzeit einführte, um in Europa nicht zur Zeitinsel zu werden. Eigenständigkeit unseres Landes hätte in diesem Falle unnötige Nach-

teile und Schwierigkeiten in sich geborgen. An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert. Solange Europa die Sommerzeit beibehält, wird unser Land keinen andern Weg als denjenigen der Zusammenarbeit einschlagen können. Eine Aenderung der Lage wird nur durch die Meinungsänderung in allen andern Ländern möglich sein.

Antrag der Kommission
Aus diesen Gründen beantragt die Kommission, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

Proposition de la commission
Pour ces raisons, la commission propose de prendre acte de la pétition, mais de ne pas y donner suite.

Angenommen – Adopté

Präsident: Diese Session ist für drei unserer Kollegen die letzte in ihrer langjährigen ständerätlichen Laufbahn. Für alle geht damit die aktive politische Tätigkeit auf allen Ebenen unseres Staatswesens zu Ende. Diese Tätigkeit und den grossen Einsatz, den unsere Kollegen während langen Jahren geleistet haben, möchte ich hier würdigen und verdanken. Ich tue dies bereits heute, nicht etwa, weil wir nicht bis zum morgigen, endgültig letzten Tag warten könnten, sondern weil mir der Anlass zu wichtig scheint, um ihn morgen vor Abfahrt der Züge noch schnell abzuwickeln.
Mit Herrn Peter Hefti verlässt uns das amtsälteste Mitglied des Ständerates. Herr Hefti gehört dem Rat, den er im Jahre 1980/81 mit grosser Eleganz und Würde präsidierte, seit 1968 an. Mit Herrn Hefti verlieren wir ein gutes Stück senatorialer Tradition. Seine hohe Auffassung von Amt und Würde, seine juristische Fachkompetenz und seine eigenständige, ehrliche Meinung und Haltung, die oft durchaus kritisch war, haben uns immer wieder beeindruckt. Beeindruckt hat uns aber auch seine bis ins Detail gehende Kenntnis der Parlamentsgeschäfte, die er in über 300 Kommissions- und in den Ratssitzungen unter Beweis gestellt hat. Ich möchte Herrn Hefti auch in Ihrem Namen für seinen grossen, unermüdlichen Einsatz für die *res publica* herzlich danken. *(Beifall)*
Die beiden Kollegen Hans Meier und Norbert Zumbühl gehören zu jenen bewährten Politikern, die sowohl exekutive wie legislative Erfahrung in den Ständerat eingebracht haben. Beide waren vor ihrem Eintritt in unseren Rat anerkannte und bewährte Landammänner ihres Standes.
Herr Norbert Zumbühl gehört dem Ständerat seit 1977 an. Während der zwölfjährigen Tätigkeit im Ständerat befasste sich der ehemalige Erziehungsdirektor mit Erziehungs- und vor allem auch mit Landwirtschaftsfragen. So präsidierte er – neben anderen – die Kommissionen zu fünf Landwirtschaftsvorlagen. Die grosse Aufgabe, im Ständerat im Alleingang einen eidgenössischen Stand zu vertreten, hat er nicht nur mit viel Engagement, sondern auch mit viel Herz, Humor und gesundem Menschenverstand wahrgenommen. Wir alle haben ihm gerne zugehört, wenn er im Rat gesprochen hat. Wir werden seine originellen Voten und seine freundliche, aufrichtige Art vermissen. Herr Zumbühl darf auf eine reiche politische Tätigkeit zurückblicken. Wir danken ihm für seinen selbstlosen Einsatz im Dienste der Oeffentlichkeit. *(Beifall)*
Mit Herrn Hans Meier schliesslich verlässt ein von langjähriger Regierungstätigkeit geprägter Politiker nach zwölf Jahren den Ständerat. Kaum eine Finanzvorlage passierte unseren Rat, ohne dass Herr Meier an deren Vorberatung aktiv und prägend mitgewirkt hätte. Nicht nur in der Finanzpolitik, sondern auch in anderen Bereichen – so namentlich dort, wo es um die Wahrung eines gesunden Föderalismus ging – hat Herr Meier stets seine Meinung geradlinig und klar vertreten, eine Fähigkeit, an der es in der Politik nur allzu oft fehlt. Herr Meier war nie auf persönliches Prestige bedacht, sondern hat im Rahmen der CVP-Gruppe, die er einige Jahre mit Auszeichnung präsidierte, stets kollegial und bescheiden mitgewirkt. Ich danke Herrn Meier auch für sein Engagement in über 150 Kommissionssitzungen und in den Ratssitzungen. *(Beifall)*
Ich weiss, dass sich unsere lieben Kollegen auf ein ruhiges Leben freuen. Wir hoffen aber, dass sie auch aus Distanz das politische Geschehen mit Interesse und Wohlwollen weiterverfolgen werden. Ich wünsche unseren Kollegen für die kommenden Jahre den Segen Gottes. Ebenso wünsche ich ihnen, dass sie den verdienten Ruhestand lange und voll geniessen können. *(Beifall)*

Hefti: Wir drei, die wir an unseren nächsten Landsgemeinden aus dem Rate ausscheiden werden, haben bestimmt, dass ich als Amtsältester die wohlwollend anerkennenden Worte des Herrn Präsidenten verdanke. Aber auch allen jetzigen und früheren Ratsmitgliedern sind wir dankbar dafür, dass wir von Anfang an in diesem Rate immer sehr offen aufgenommen wurden.
Wenn vielleicht vor dem Aperitif noch eine Bemerkung erlaubt ist: Wir haben es alle sehr geschätzt, in diesem Rate mit allen Kulturen unseres Landes zusammenzukommen, mit den verschiedenen politischen Gruppierungen und mit Persönlichkeiten, die aus den verschiedensten Kreisen und Berufstätigkeiten kamen. Wir sind zusammengekommen in der gemeinsamen Arbeit für das Wohl der Eidgenossenschaft, und das geschah stets in einer kollegialen, ja freundschaftlichen Atmosphäre, die unsere Aussprachen und Diskussionen – um ein Wort des Herrn Präsidenten zu benützen – auf ein würdiges Niveau hob.
Ich möchte mich den Wünschen des Herrn Präsidenten anschliessen, dass Gottes Segen weiterhin über unserem Lande und seinen Bürgerinnen und Bürgern erhalten bleibe.
(starker Beifall)

Schluss der Sitzung um 11.20 Uhr
La séance est levée à 11 h 20

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 7. Juni 1990, Nachmittag
Jeudi 7 juin 1990, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

90.221

Parlamentarische Initiative (Geschäftsprüfungskommissionen) Verwaltungskontrolle

Initiative parlementaire (Commissions de gestion) Contrôle de l'administration

Bericht und Gesetzentwurf der Geschäftsprüfungskommissionen vom 12. Februar 1990 (BBl I, 1065)
Rapport et projet de loi des Commissions de gestion du 12 février 1990 (FF I, 1029)

Stellungnahme und Entwürfe des Bundesrates vom 14. Februar 1990 (BBl I, 1092)
Avis et projets du Conseil fédéral du 14 février 1990 (FF I, 1056)

Beschluss des Ständerates vom 22. März 1990
Décision du Conseil des Etats du 22 mars 1990

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Seiler Rolf, Berichterstatter: Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte beantragen Ihnen mit einer parlamentarischen Initiative die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle als Hilfsinstrument der Geschäftsprüfungskommissionen. Die Vorlage wurde von einer Arbeitsgruppe von National- und Ständeräten ausgearbeitet und an einer gemeinsamen Sitzung der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom 12. Februar 1990 verabschiedet. Sie haben dazu einen umfassenden Bericht erhalten.
Es braucht heute wohl keine besondere Begründung mehr für ein wesentlich verbessertes Instrumentarium der parlamentarischen Oberaufsicht. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigten deutlich und auch schmerzvoll, dass wesentliche Aufgaben der Verwaltungskontrolle heute nicht wahrgenommen werden, mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Ressourcen nicht wahrgenommen werden können. Das Instrumentarium für die Ausübung der Oberaufsicht ist dem stark angestiegenen Umfang der Verwaltung und der Verwaltungstätigkeit nie angepasst worden. Dies trifft vor allem für die ordentliche Verwaltungsaufsicht zu. Für die Finanzaufsicht sind bessere Verhältnisse geschaffen worden. Der ganzheitliche Charakter der Oberaufsicht verlangt jedoch, dass Regierungs- und Verwaltungsaufgaben nicht allein aus dem Blickwinkel der Finanzen gewürdigt werden dürfen. Was heute fehlt, ist eine professionelle, unabhängige Instanz, eine mit Fachleuten ausgestattete Dienststelle, die die Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltung überprüft. Mit der vorgeschlagenen Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes soll diese Fachstelle geschaffen werden. Was die Vorgeschichte, die Ueberlegungen und den Weg, der schliesslich zur vorgeschlagenen Lösung führte, betrifft, verweise ich auf unseren Bericht.
Nun, was sind die Aufgaben einer solchen Fachstelle? Die Hauptaufgabe besteht vor allem darin, das Parlament bei der Ausübung der verfassungsmässigen Oberaufsicht zu unterstützen. Die Stelle hat zur Aufgabe, Themen der Verwaltungskontrolle nach fachlichen Massstäben und mit methodischem Vorgehen für die ganze Bundesverwaltung zu bearbeiten. Ihre Aufgaben lassen sich eigentlich in drei Phasen einteilen, in drei Aufgabengebiete: zum ersten die Ueberprüfung der Aufgaben des Bundes, zum zweiten die Kontrolle dieser Aufgabenerfüllung und zum dritten die Evaluation der Wirksamkeit staatlichen Handelns.
Zum ersten, zur Ueberprüfung der Aufgaben des Bundes: Anhand der Verwaltungspraxis prüft die Verwaltungskontrolle Bundesaufgaben auf ihre Notwendigkeit, Dringlichkeit und Uebereinstimmung mit übergeordneten Zielsetzungen, wie sie in Verfassung, Gesetzen, in der Legislaturplanung oder anderen Leitlinien von Parlament und Bundesrat festgehalten sind.
Zum zweiten, zur Kontrolle der Aufgabenerfüllung: Die Fachstelle soll in erster Linie die Konzepte der Aemter und Dienststellen der Verwaltung prüfen, an denen diese ihre Arbeitsweise orientieren. Sie kontrolliert, ob das Handeln der Verwaltung den vorgegebenen Zielen entspricht. Sie befasst sich ferner mit der Verwaltungsführung, der Organisation sowie dem Einsatz der Mittel.
Zum dritten, zur Evaluation der Wirksamkeit des staatlichen Handelns: Schliesslich prüft die Verwaltungskontrolle die Wirkung der Verwaltungstätigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft auf ihre Uebereinstimmung mit den gesetzlich und politisch vorgegebenen Zielen. Dazu gehört eben die Evaluation der Gesetze und Verordnungen, d. h. die methodische Ermittlung und Beurteilung der Wirkung staatlicher und gesetzlicher Massnahmen.
Die Verwaltungskontrollstelle, die wir hier schaffen wollen, ist ein Dienstleistungsbetrieb des Parlamentes und damit auch ein Teil der Parlamentsdienste. Sie arbeitet nur im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen. Sie kann nicht selbständig tätig werden. Ein Eigenleben dieser Fachstelle ist somit ausgeschlossen. Ihr Pflichtenheft ist im Bundesbeschluss B, der eine Aenderung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste vorsieht, enthalten; wir werden dann im Laufe der Beratungen darauf zurückkommen.
Nachdem der Bundesrat am 11. Dezember 1989 für seine Bedürfnisse eine eigene Verwaltungskontrollstelle geschaffen hat – Sie können die Verordnung im Zusatzbericht des Bundesrates einsehen –, kommt der Koordination der verschiedenen Kontrollorgane des Bundesrates und des Parlamentes eine besondere Bedeutung zu. Der Auftrag zur Koordination ist daher bereits in Absatz 4 des Artikels 47sexies Geschäftsverkehrsgesetz, den wir Ihnen vorschlagen, vorgesehen.
Es ist vorgesehen, dass die parlamentarische Verwaltungskontrolle nach einem von den Geschäftsprüfungskommissionen festgelegten Jahresprogramm arbeitet. Dieses Jahresprogramm ist mit den anderen Kontrollorganen abzusprechen und abzustimmen. Wir haben in bezug auf diese Koordinationsfunktion bereits entsprechende Briefwechsel mit Bundesrat und Bundeskanzlei gehabt; denn es ist zu vermeiden, dass die gleiche Verwaltungseinheit, das gleiche Amt, gleichzeitig oder kurz hintereinander von verschiedenen Kontrollorganen «besucht» wird.
Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 14. Februar 1990 ausführlich zur Schaffung der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle Stellung genommen. Er befürwortet unser Vorhaben, nachdem er – wie bereits erwähnt – seine eigene Kontrollstelle bereits installiert hat. Gleichzeitig beantragt er in diesem Zusammenhang notwendige Aenderungen im Verwaltungsorganisationsgesetz, im Beamtengesetz sowie die Aufhebung des Gesetzes über das Bundesamt für Organisation. Ich nehme an, der Herr Bundeskanzler wird dazu ein paar Ausführungen machen.
Zusammenfassend darf gesagt werden, dass es dem Parlament mit dem neuen Instrumentarium besser und effizienter möglich sein wird, den verfassungsmässigen Auftrag der Oberaufsicht zu erfüllen. Heute wird diese Oberaufsicht sehr ungenügend wahrgenommen. Wir können im Jahr nur etwa vier Inspektionen durchführen. Nur mit Inspektionen können jedoch vertiefte Kontrollen durchgeführt werden. Wir können

dieses Instrument aber nicht mehr einsetzen, weil heute die Mittel dazu fehlen. Um den hohen Anforderungen dieser Verwaltungsstelle gerecht werden zu können, muss sie eine Gruppe von etwa fünf sehr gut ausgewiesenen Mitarbeitern aus verschiedenen Fachdisziplinen umfassen.
Ich bitte Sie, den Anträgen der GPK zuzustimmen. Der Ständerat hat die Vorlage bereits verabschiedet. Er hat daran keine Aenderungen vorgenommen.

M. **Jeanneret,** rapporteur: Le rapporteur de langue française pourra s'en tenir très brièvement, si vous êtes d'accord, à l'essentiel, pour plusieurs raisons: d'abord, nous sommes la deuxième Chambre; le Conseil des Etats, comme on l'a dit, a adopté ce projet sans aucune difficulté. Ensuite, la Commission de gestion, unanime, vous propose d'en faire de même. Enfin, notre président a dit ce qui devait l'être et vous avez dans votre dossier l'avis du Conseil fédéral ainsi que le rapport de la commission qui, tous les deux, sont clairs et complets. Je m'en tiendrai donc à des questions de principe, en renvoyant le détail au débat article par article, s'il est utilisé au cours de l'examen de l'arrêté.
Les Commissions de gestion – et je crois que c'est une formule de travail extrêmement heureuse – ont constitué un groupe *ad hoc* vu l'ampleur du problème, composé de membres des deux Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats. La procédure a été longue sous la présidence de M. Seiler. Elle a été approfondie; nous avons eu plusieurs contacts avec le Conseil fédéral et particulièrement avec le chancelier de la Confédération; nous avons étudié plusieurs variantes. Nous avons entendu des experts de domaines variés, de l'économie privée, de l'étranger, des cantons, de la science administrative. En l'occurrence, si au départ on pouvait être quelque peu sceptique sur les travaux du groupe, on s'est rendu compte, grâce à la qualité du travail accompli, que l'on peut maintenant, sans réserve, vous inviter à adhérer à cette proposition.
Nous avons voulu une solution qui à trois caractéristiques: elle doit être optimale, réaliste et moderne. C'est bien dans ce sens que va le rapport qui vous est présenté. La Commission de gestion est par essence celle qui a une vue d'ensemble de la vie administrative de la Confédération, mais cet instrument doit être au service de l'ensemble du Parlement et aussi, indirectement, des autres commissions. *Mutatis mutandis*, on pourrait le comparer quelque peu à la Délégation des finances par rapport à la Commission des finances, dans la mesure où l'on affine l'outil; on le perfectionne pour entrer de manière continue dans les détails. Quelles sont les thèses principales qui ont retenu l'attention de la Commission de gestion? Premièrement, il fallait combler un vide là où cela était nécessaire. Deuxièmement, il fallait prévenir plutôt que guérir, être au service du fédéralisme également, car plus on est rigoureux vis-à-vis de l'administration fédérale, plus on évite des conflits entre administration cantonale et administration centrale. Il ne faut pas oublier que nous avons un système de milice. J'aimerais insister sur l'idée: pas seulement le Parlement mais le Conseil fédéral. Je m'explique. Ce ne serait pas parce que les membres du Conseil fédéral sont à plein temps dans leur travail que pour autant, à sept ils puissent dans le détail contrôler et surveiller l'administration qui leur est subordonnée. Il y a de la part du Conseil fédéral une même impuissance que de la part du Parlement vis-à-vis de certaines activités de l'administration. Il s'agit donc une fois de plus d'un instrument au service de notre système de milice.
J'aimerais attirer votre attention sur trois points dans le rapport: dans la version française, à la page 5, nous vous donnons un certain nombre d'exemples pour vous montrer ce qui aurait pu être évité ou ce qui pourrait être évité si ce contrôle existait. Je crois que le premier cas qui a presque quelque chose de pittoresque depuis le temps qu'on en parle dans les commissions et dans ce Parlement, c'est l'affaire du dépôt fédéral des chevaux de l'armée du Haras d'Avenches; ensuite, il y a les problèmes des hormones, la politique du développement régional, la Bibliothèque nationale suisse, etc.
J'aimerais attirer encore votre attention à la page 6, toujours version française, au milieu de la page, sur le fait que la CEP, dans son rapport – et je crois que l'on peut dire dans le deuxième rapport qui sera discuté dans 15 jours – par là même appelle à un contrôle parlementaire de l'administration qui soit plus appronfondi; et enfin, sur une remarque dans les rapports entre le Conseil fédéral et ses propres instruments et les Chambres fédérales, à la page 17, sur l'expression du «dialogue de contrôle», à savoir que les instruments en place doivent collaborer.
Je conclus en vous disant que depuis le premier jour où le groupe *ad hoc* a ouvert ses travaux, jusqu'à aujourd'hui les événements nous ont donné malheureusement largement raison. Tout ce qui s'est passé dans l'administration fédérale suisse depuis un certain nombre de mois, à savoir les conclusions de la CEP – comme je l'ai dit – la motion de M. Petitpierre et d'autres interventions qui devront être débattues démontrent que le Parlement doit avoir des instruments efficaces à sa disposition qui lui permettent d'avoir une gestion transparente et ainsi une meilleure information au service d'un système démocratique.

Bundeskanzler **Buser:** Das Geschäft, das Ihnen unterbreitet ist, hat eine ziemlich einmalige Genesis hinter sich, eine etwas sonderbare Entstehungsgeschichte; denn es ist nicht alltäglich, dass der Bundesrat und zwei parlamentarische Kommissionen ein Geschäft gemeinsam vorbereiten. Aber es muss auch gesagt sein, dass die etwa zwei Jahre dauernden Verhandlungen damals darauf ausgerichtet waren, eine gemeinsame Dienststelle für die Geschäftsprüfungskommissionen einerseits und für den Bundesrat andererseits zu schaffen.
Heute ist diese Idee der gemeinsamen Dienststelle aufgegeben worden, wie Sie der Vorlage entnehmen können. Aber es ist trotzdem noch so viel Gemeinsames drin, dass sich die Stellungnahmen des Bundesrates und der Geschäftsprüfungskommissionen in einer einzigen Vorlage rechtfertigten, ja geradezu aufdrängten, wenn man ein rationelles Vorgehen einschlagen wollte.
Sie sehen aus dem Bericht des Bundesrates, dass er Ihnen folgende Vorschläge macht, kombiniert mit den Vorschlägen der Geschäftsprüfungskommissionen:
1. Das Bundesamt für Organisation soll aufgehoben werden. Seine Aufgaben werden auf verschiedene andere Aemter übertragen, insbesondere auf das neu zu schaffende Bundesamt für Informatik, das den ganzen Aufgabenbereich in diesem Sektor übernimmt, ein Amt, das dringend notwendig ist, um die zentrale Koordination im Bereich der Informatik sicherzustellen.
2. Die betriebswirtschaftlichen Fragen, die betriebswirtschaftliche Beratung im Bereich Organisation und Führung, sind dem Personalamt zuzuteilen.
3. Die Verantwortung für die Organisation geht an die Linie über. Damit haben wir die Erfüllung eines alten Postulates, wonach Beratung und Kontrolle im Organisationsbereich nicht im gleichen Amt vereinigt sein sollten, wie dies bisher im Bundesamt für Organisation der Fall war.
4. Die sogenannten OUP, die Organisationsüberprüfungen, die bisher vom Bundesamt für Organisation gemäss Auftrag der GPK durchgeführt wurden, sollen inskünftig Sache der neuen Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Parlamentes sein.
Diese Reorganisation bedingt die folgenden gesetzlichen Aenderungen, die in der Fahne bereits eingebaut sind:
1. Das Amt für Informatik wird als neues, weiteres Amt in Artikel 58 des Verwaltungsorganisationsgesetzes eingefügt.
2. In diesem gleichen Artikel wird unter den administrativ zugeordneten Aemtern und Diensten das Bundesamt für Organisation (bisher dem Finanzdepartement zugeordnet) gestrichen.
3. Im Beamtengesetz wird in Artikel 64 unter den Aufgaben des Personalamtes die Bearbeitung betriebswirtschaftlicher Fragen im Bereich Organisation und Führung eingefügt.
4. In der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei wird als weiteres, neues Amt des Finanzdepartementes das Bundesamt für Informatik aufgeführt.
Die ersten drei Geschäfte sind Gesetzesänderungen und un-

terstehen dem fakultativen Referendum. Das letzte bedarf eines Genehmigungsbeschlusses der Bundesversammlung, der seinerseits dem fakultativen Referendum untersteht.
Im Bericht sind zusätzlich enthalten (zu Ihrer Kenntnisnahme):
1. Die Verordnung des Bundesrates über die Verwaltungskontrolle, die bereits seit dem 1. Januar dieses Jahres in Kraft steht und seit dem 1. Juni dieses Jahres operationell ist.
2. Die Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung. Diese Verordnung ist ein bedingter Erlass und kann erst mit der heute vorgesehenen Aenderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes in Kraft treten.
Wie vom Präsidenten der Kommission und vom französischen Sprecher bereits ausgeführt wurde, ist das Stichwort «Koordination» in diesem neuen Bereiche sehr grosszuschreiben.
Wir haben nun zwei Verwaltungskontrolldienste: den einen bei der Geschäftsprüfungskommission, den anderen bei der Bundeskanzlei. Wir haben die Finanzdelegation, die Finanzkontrolle und das im Aufbau befindliche Controlling, dazu andere Kontrollstellen in verschiedenen Departementen und die Geschäftsprüfungskommissionen.
Koordination ist mit anderen Worten sehr grosszuschreiben: Es wird nichts in die Wege geleitet, das nicht zwischen den zuständigen Diensten besprochen worden wäre. Damit auch hier die Sicherung nach oben gilt, ist vorgesehen, dass die Dienststelle des Bundesrates nur im Auftrag des Bundesrates tätig wird, mit anderen Worten: nicht autonom und nicht von sich aus mal hier, mal dort eingreifen kann, ohne dass es die zuständige Instanz, nämlich der Bundesrat, weiss. Ihr Präsident hat soeben darauf hingewiesen, dass bei der Geschäftsprüfungskommission dasselbe gilt: Auch Ihre Verwaltungskontrollstelle wird nur im Einvernehmen und im Auftrage der Kommission tätig. Das bedeutet, dass auf der obersten Ebene permanent die Koordination sichergestellt ist, so dass jede Doppelspurigkeit vermieden werden kann.
Ich beantrage Ihnen, gemäss dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates den vorgeschlagenen Aenderungen zuzustimmen.

Engler: Die CVP-Fraktion unterstützt die Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle. Die Vorkommnisse in der letzten Zeit – ich verweise auf die Untersuchungen der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen, aber auch auf die Uebung Hayek – rufen und verlangen nach einer Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle. Die Puk selbst hat eine Verstärkung der Rechte verlangt. Hier in diesem Fall geht es nicht um eine Verstärkung der Rechte, sondern um eine Verstärkung der Hilfe, der Hilfsinstrumente, der Infrastruktur, des Personals.
Beides ist nötig: eine Verstärkung der Infrastruktur, aber auch eine Verstärkung der Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen. Es ist nicht nur dieser erste Schritt zu tun, es wird dann auch noch der zweite zu tun bleiben.
Wir sind ein Milizparlament. Wenn ich in meiner Formulierung recht wohlwollend bin, dann würde ich sagen: Wir sind zumindest überfordert, was die Kontrolle der Verwaltung angeht.
Es besteht ein Notstand, ein grosser Mangel an Zeit, an Fachkunde, aber auch an Kontinuität. Unsere moderne Gesellschaft wird immer komplizierter, komplexer, und diese Komplexität ist auf Vertrauen angewiesen. Vertrauen ist gleichsam das Korrelat zu Macht und Komplexität. Nicht umsonst besteht das geflügelte Wort: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Kontrolle ist aber nicht nur besser, Kontrolle ist notwendig, wenn wir Vertrauen bilden wollen. Mit der Verwaltungskontrollstelle soll diese Schwachstelle unseres Milizparlamentes etwas gemindert werden. Die Stelle wird mit Fachleuten besetzt, die Zeit haben sollen und Kontinuität garantieren. Sie arbeiten im Auftrag der GPK und werden auch von ihr kontrolliert.
Persönlich bedaure ich es auch gar nicht, dass es nicht zu einer gemeinsamen Verwaltungskontrolle von Bundesrat und Parlament gekommen ist. So bleibt das Prinzip der Gewaltentrennung weiterhin gewahrt. Aus diesem Prinzip heraus ergeben sich dann auch unterschiedliche Aufgaben von Bundesrat und Parlament. Wir kontrollieren als Parlament nicht in unserem eigenen Kompetenzbereich, und hie und da könnte man vielleicht sogar beifügen: leider. Wir kontrollieren im Kompetenzbereich des Bundesrates. Dem Bundesrat kommt die Führungs- und Weisungskompetenz in diesem Bereich zu. Das ist gewollt, und dementsprechend sind auch Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Regierung normal und auch nicht zu beklagen.
Wir müssen wissen, dass unsere Möglichkeiten und Mittel beschränkt sind und das auch bleiben werden, auch wenn wir die Rechte ausdehnen. Wir haben einzig die Kompetenz zur Oberaufsicht. Der Bundesrat muss aber – und dies trotz Puk im EJPD und trotz Puk im EMD – seine eigene, umfassende Dienstpflicht zudem wahrnehmen, und er kann sich nicht einfach auf die Oberaufsicht des Parlamentes verlassen.
Der Widerstreit der Gewalten tut – soweit er sachlich geführt wird – gut und ist bitter notwendig. Verstärken wir unsere Hilfsorgane, verstärken wir die Infrastruktur der GPK, damit das Vertrauen wachse, die Effizienz der Verwaltung sich verstärke und wir letztlich auch sehen, wie effizient unsere Gesetze sind – oder ob sie in der Papierflut ertrinken. Ich bin überzeugt, dieses Gesetz, diese Verwaltungskontrollstelle wird das nicht tun.

Cincera: Es ist etwas sehr Kluges, wenn das Parlament von Zeit zu Zeit auch einmal an sich selber denkt. Gut, wenn es bei diesem An-sich-selber-Denken vor allem überprüft, ob die Instrumente, die Abläufe, die Verfahren, die ihm zur Verfügung stehen, um seine Aufgabe zu erfüllen, den heutigen Anforderungen noch genügen. Genau in diesem Sinne haben die Arbeitsgruppe und die gemeinsame Geschäftsprüfungskommission diese Gesetzesänderung mit dem Ziel der Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Verwaltungskontrolle angegangen.
Ich bin persönlich auch davon überzeugt, dass es viel besser ist, wenn wir dazu getrennte Instrumente schaffen, weil die Kontrollaufgabe des Bundesrates über seine Verwaltung eine ganz andere ist, in einer anderen Phase stattfinden muss als die Nachkontrolle des Parlamentes und der Geschäftsprüfungskommission.
Ich bin aber auch der Meinung, dass wir hier eigentlich jetzt einmal einen ersten Schritt tun, dass wir ausprobieren, was es bringt, wenn wir unsere eigene Logistik verbessern und verstärken. Aber ich glaube, wenn wir mit der Idee des Milizparlamentes weiterleben wollen, dann müssen wir ganz systematisch eine Professionalisierung dieses Milizsystems anstreben, und dann müssen wir vermutlich weitere Schritte tun. Wer je in der Geschäftsprüfungskommission war, der hat ja miterlebt, wie immer dann, wenn wir – vom guten Willen geleitet – eine Inspektion oder eine vertieftere Kontrollarbeit angehen wollten, die Arbeit nicht rechtzeitig und nicht effizient an die Hand genommen werden konnte, weil unser kleines, mageres Sekretariat aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage war, eine solche Inspektion administrativ und technisch zu begleiten. Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass wir jetzt diese Verstärkung vornehmen. Es ist auch sehr wichtig, dass wir den Weg der Auftragsgebung ganz eindeutig in die Hände der Geschäftsprüfungskommission und der Parlamentsdienste legen.
Die freisinnige Fraktion unterstützt darum dieses Vorgehen und empfiehlt Ihnen, dieser Gesetzesänderung zur Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle zuzustimmen.

M. **Borel:** Le groupe socialiste vous invite à appuyer le projet qui vous est présenté.
Il a déjà été dit à cette tribune que les événements survenus au Département fédéral de justice et police justifient d'autant plus la création de cet organe de contrôle, bien que l'idée de le mettre sur pied soit antérieure à ceux-ci. En outre, la manière dont le Parlement a empoigné la résolution de ces événements nous apporte également de nombreuses raisons pour appuyer le projet d'aujourd'hui. En effet, chacun s'est plu à relever le travail de grande qualité accompli par la CEP. Ce travail de qualité ne résulte pas seulement d'un engagement presque à plein temps des membres des commissions des deux Chambres, mais également de la compétence de l'état-major bien doté en effectif et en personnel disposant d'une bonne formation professionnelle. La Commission de gestion a

aussi besoin d'un état-major de qualité et c'est ce que vous propose ce projet de loi.
Dans le cadre de cette discussion, je voudrais dissiper une illusion. La création de cet organe de contrôle ne va pas décharger les parlementaires, en particulier ceux membres des Commissions de gestion. Cet organe de contrôle doit simplement leur permettre de mieux accomplir leur activité. Il devrait travailler sous mandat des Commissions de gestion. S'il faut du temps pour exécuter les mandats – c'est dans ce sens que la Commission de gestion pourra mieux travailler – il en faut également pour les énoncer et juger l'opportunité de les confier. Pour ce faire, ces commissions et leurs membres devront se donner du temps.
Lorsque nous mettrons en oeuvre pratiquement cet organe, il faudra essayer d'éviter deux difficultés. Premièrement, les quelques personnes que nous allons engager au service du Parlement ne devront pas travailler en chapelle. Pour ce faire – à ce propos je m'adresse en particulier aux représentants de la Commission administrative – il faudra bien réfléchir au problème de locaux et aux questions de relations entre les différents services du Parlement.
Il est important que cet organe de contrôle soit situé à proximité du Parlement pour que la Commission de gestion qui doit en permanence, non seulement donner des mandats mais également contrôler leur exécution, en soit physiquement proche.
D'autre part, il faut instituer une bonne coordination entre le secrétariat de la Commission de gestion, ce nouvel organe, et les autres services du Parlement. Nous pensons que la coordination actuelle entre ces divers services n'est pas idéale et que l'introduction de ce nouvel organe pourrait améliorer la situation.
Pour terminer, je vous rappelle que ce que nous vous proposons est fort modeste. Cela n'a rien à voir avec ce dont dispose par exemple le Parlement des Etats-Unis. Si nous effectuions un calcul proportionnellement à notre population des effectifs utilisés par le Parlement américain pour cette tâche spécifique, nous ne vous proposerions pas de réunir cinq personnes dans un nouvel organe, mais 150 à 200. Je vous invite donc à approuver la proposition qui vous est soumise.

Präsident: Die grüne Fraktion, die Fraktion der LdU/EVP, die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und die liberale Fraktion teilen mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichten und der Vorlage zustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

A. Geschäftsverkehrsgesetz
A. Loi sur les rapports entre les conseils

Titel und Ingress, Ziff. I – III
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I – III
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 66 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
B. Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 70 Stimmen (Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 72 Stimmen (Einstimmigkeit)

Seiler Rolf, Berichterstatter: Nachdem Sie diese Beschlüsse verabschiedet haben, ist es mir als Präsident der Arbeitsgruppe ein echtes Bedürfnis, den Mitarbeitern dieser Arbeitsgruppe, dem Bundesrat, dem Bundeskanzler und auch dem Sekretariat der GPK meinen herzlichsten Dank abzustatten. Ohne diese Mitarbeit und ohne diese Zusammenarbeit wären wir vermutlich nicht dort, wo wir heute sind. Hätten wir den Weg, den wir einmal als richtig erkannt haben, nicht manchmal hartnäckig verfolgt, wären wir nicht unbedingt ans Ziel gekommen.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

89.832

Interpellation Bonny
Beeinflussung von Abstimmungen durch Meinungsumfragen
Sondages d'opinion. Impact sur les votations

Siehe Seite 757 hiervor – Voir page 757 ci-devant

Diskussion – Discussion

Bonny: Es geht hier um eine grundsätzliche Frage. Ich möchte ausdrücklich betonen, dass es mir um zwei Sachen nicht geht: Erstens geht es mir nicht darum, den Entscheid, der im Laufental gefällt wurde, in Frage zu stellen; ich habe hier nur mit diesem Beispiel operiert. Zweitens möchte ich nicht generell Meinungsumfragen in Frage stellen. Ich bin überzeugt, dass diese ein wichtiges Instrument unserer ganzen politischen Kultur sind, auf das wir auch in Zukunft nicht verzichten können.

89.049

Antarktis-Vertrag
Traité sur l'Antarctique

Siehe Seite 525 hiervor – Voir page 525 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

89.242

Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates) Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung
Initiative parlementaire (Commission du Conseil national) Contributions aux groupes politiques de l'Assemblée fédérale

Siehe Seite 540 hiervor – Voir page 540 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

90.025

Asylverfahren. Aenderung
Procédure d'asile. Modification

Siehe Seite 541 hiervor – Voir page 541 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren
A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge
B. Loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

90.221

Parlamentarische Initiative (Geschäftsprüfungskommissionen) Verwaltungskontrolle
Initiative parlementaire (Commissions de gestion) Contrôle de l'administration

Siehe Seite 268 hiervor – Voir page 268 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 7. Juni 1990
Décision du Conseil national du 7 juin 1990

A. Geschäftsverkehrsgesetz
A. Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
B. Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Damit haben wir die Geschäfte der jetzigen Session abgeschlossen. Wir haben eine strenge, aber fruchtbare Session gehabt.
Bevor ich die Session schliesse, möchte ich die Verdienste des Sekretärs unserer Finanzkommissionen, Herrn Fritz Bucher, würdigen, der uns Ende Juli verlässt, um vorzeitig in Pension zu gehen.

Mit Herrn Fritz Bucher verliert das Parlament einen wichtigen Mitarbeiter, der sich auf vorbildliche Weise für eine wirksame, diskrete parlamentarische Finanzaufsicht eingesetzt hat. Herr Bucher trat am 1. September 1947 in den Bundesdienst ein und wirkte zuerst in der Finanzabteilung der PTT. Im Jahre 1969 trat er in das Sekretariat der Finanzkommissionen über, das er seit dem 1. Juli 1977 leitet. Diese langjährige Tätigkeit im Finanzwesen und für das Parlament machten Herrn Bucher zu einem äusserst kompetenten und umsichtigen Berater für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation und somit für eine grosse Anzahl von Ratsmitgliedern. Nicht nur seine beispielhafte Pflichtauffassung, seine Loyalität den diversen Auftraggebern gegenüber, seine wohldosierte Zurückhaltung bei der Gestaltung der Arbeit, sondern auch seine grosse Schaffenskraft und sein Engagement brachten ihm grosses Ansehen und Anerkennung ein. Die Finanzkommissionen werden Herrn Bucher vermissen.
Im Namen des Ständerates danke ich Herrn Bucher für seinen vorbildlichen Einsatz und wünsche ihm alles Gute für den verdienten Ruhestand. *(Beifall)*

Schluss der Sitzung und der Session um 08.10 Uhr
Fin de la séance et de la session à 08 h 10

90.025

Asylverfahren. Aenderung
Procédure d'asile. Modification

Siehe Seite 1179 hiervor – Voir page 1179 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 21. Juni 1990
Décision du Conseil des Etats du 21 juin 1990

Frau **Fankhauser:** Ich sehe mich zu einer persönlichen Erklärung genötigt, weil sich ein eindeutiger Hinweis ergeben hat, dass das Parlament bei der Beratung eines wichtigen Artikels des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren von der Verwaltung irregeführt wurde. Es handelt sich um Artikel 14, Erhebungen in der Empfangsstelle. Meine jetzige Erklärung soll in die Gesetzesmaterialien Eingang finden. Bekanntlich findet in den Empfangsstellen eine erste, kurze und summarische Befragung der Asylbewerber statt. Dabei geht es nach dem alten und neuen Wortlaut des Asylgesetzes hauptsächlich um eine Erhebung der Personalien, nicht jedoch um den asylerheblichen Sachverhalt. Weil diese Befragung für den Asylentscheid keine Rolle spielen soll, kann auf Verfahrensgarantien wie zum Beispiel die Anwesenheit eines Hilfswerksvertreters verzichtet werden. Von unserer Seite bestanden Befürchtungen, dass diese summarische Befragung dennoch zur negativen Begründung von Asylgesuchen benützt werden könnte, indem zum Beispiel auf die Unglaubwürdigkeit eines Asylbewerbers geschlossen würde, weil seine Aussagen in dieser Befragung und in den späteren Hauptbefragungen nicht genau übereinstimmen. Wir verlangten in der Kommission des Nationalrats eine Klarstellung der Verwaltung. Herr Arbenz hat geantwortet: «Ich möchte klarstellen, dass keine Befragung zu den Asylgründen stattfindet!»
Und später: «Es ist klarzustellen, dass es sich nicht um eine Befragung nach den Asylgründen handelt.»
In der uns nach der Asylgesetzberatung zugestellten, vom DFW herausgegebenen Zeitschrift «Asylon» ist aber folgender Auszug aus einem Asylentscheid zu lesen: «Das in der Empfangsstelle aufgenommene Kurzprotokoll kann bei der Beurteilung eines Asylgesuches beigezogen werden. Unstimmigkeiten zwischen diesem Protokoll und den späteren Aussagen des Gesuchstellers können durchaus als Hinweise auf Unglaubwürdigkeit gewertet werden.»
Ganz offensichtlich besteht ein Widerspruch zwischen der Praxis der Asylbehörden und der Auslegung des Gesetzes gegenüber dem Parlament. Ich betone: Wir haben uns aufgrund der Erklärung der Verwaltung in der Kommission für die Formulierung des Artikels 14 entschieden.

Hess Peter: Die Erklärung von Frau Fankhauser zu den Materialien kann ich so nicht stehenlassen. In der Beratung habe ich als Fraktionssprecher zum Ausdruck gebracht, dass wir es begrüssen, wenn die Empfangsstellen infrastrukturell dahingehend ausgeweitet werden können, dass inskünftig die Vertreter des Bundes, dann auch die Hilfswerke usw. anwesend sind. Dann könnte man dazu übergehen – wie dies teilweise in der Praxis offenbar schon der Fall ist –, solche direkte Befragungen vorzunehmen. Das war auch in der Kommission so bekannt. Es kann daher nicht angehen, dass man das bei der Schlussabstimmung in einer einseitigen Erklärung wieder in Frage stellen will. Es geht nicht darum, dass man in einer Empfangsstelle, wo die nötigen Voraussetzungen nicht geschaffen sind, solche definitiven Entscheidungen fällt. Aber es ist die Möglichkeit zu schaffen, dass die Empfangsstellen ausgebaut werden und dass dann allenfalls schon Nichteintretensentscheide und sogenannte klare Entscheide gefällt werden können.

Frau **Fankhauser:** Ich sehe nicht unbedingt einen Widerspruch zwischen den Ausführungen von Herrn Hess Peter und meinen Ausführungen. Ich behaupte nach wie vor: Meine juristisch abgestützten Ausführungen gehören in die Gesetzesmaterialien.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren
A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	140 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge
B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	139 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	145 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.221

Parlamentarische Initiative (Geschäftsprüfungskommissionen) Verwaltungskontrolle
Initiative parlementaire (Commissions de gestion) Contrôle de l'administration

Siehe Seite 891 hiervor – Voir page 891 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil des Etats du 22 juin 1990

A. Geschäftsverkehrsgesetz
A. Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	147 Stimmen (Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
B. Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	155 Stimmen (Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 149 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

86.246

Parlamentarische Initiative (Ott) Parlamentsreform (2. Lesung)
Initiative parlementaire (Ott) Réforme du Parlement (2e lecture)

Siehe Seite 652 hiervor – Voir page 652 ci-devant

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Bundesbeschlusses 139 Stimmen (Einstimmigkeit)

Le président: Avant de clore cette session, il m'incombe de prendre congé du secrétaire de la Délégation des finances, M. Bucher, qui cessera ses fonctions au 1er août 1990. Le président de la Délégation a déjà eu l'occasion la semaine dernière, en conclusion à son rapport, de relever que M. Bucher qui est au service de la Confédération depuis 42 ans avait dirigé le secrétariat de la Délégation dès 1977 avec une compétence sans défaut et un souci constant de la haute surveillance financière dont la Délégation a la charge.
Je voudrais souligner combien les très nombreux députés qui durant toutes ces années se sont succédés à la Délégation et dans les Commissions des finances ont apprécié les compétences de M. Bucher qui, tout en sachant faire valoir ses convictions, remettre en question les acquis, faisait preuve de souplesse dans l'exécution des tâches qui lui étaient demandées, respectueux de l'autorité en sachant s'effacer devant le débat et la décision parlementaire. Ce souci de bien faire, ce sens de l'objectivité, ce dynamisme sans relâche ont fait de M. Bucher un grand commis qui laissera un très bel exemple. Je me fais votre interprète en lui disant notre gratitude et en lui souhaitant un temps de retraite heureux et de pleine santé. *(Applaudissements)*
Après un programme chargé et presque totalement rempli, j'aimerais vous souhaiter de bonnes vacances. Notre session a été à plusieurs égards intéressante, elle a été quelque peu pertubée, riche en surprises aussi, et nous retirons des deux incidents que nous avons vécus – notamment le premier, par une demande de huis clos – que le système garantissant la discrétion de nos discussions a fonctionné. C'était à cet égard un test utile, qui a prouvé que même avec les moyens techniques modernes on arrivait à discuter en toute confidentialité, «rideaux fermés».
En ce qui concerne le deuxième incident, celui des perturbations à la tribune, sans en exagérer la gravité, le Bureau a décidé de faire la lumière sur ce qui s'était passé et peut-être aussi de réexaminer le système de sécurité, compte tenu des temps que nous vivons. Il est évident qu'avec de telles tribunes une intervention rapide, éventuellement forte, comporte de graves dangers pour les gens qui se trouvent aussi bien sur la tribune que dans cette salle. Un examen s'impose donc, à l'évidence, et le Bureau s'y emploiera durant l'été.
Ceci étant dit, je vous remercie encore une fois de votre assiduité. Je lève la séance et la session en vous souhaitant de bonnes vacances.

Schluss der Sitzung und der Session um 10.10 Uhr
Fin de la séance et de la session à 10 h 10

BUNDESGESETZ ÜBER DEN GESCHÄFTSVERKEHR DER BUNDESVERSAMMLUNG SOWIE ÜBER DIE FORM, DIE BEKANNTMACHUNG UND DAS INKRAFTTRETEN IHRER ERLASSE (GESCHÄFTSVERKEHRSGESETZ), ÄNDERUNG VOM 4. OKTOBER 1991

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste, Änderung vom 4. Oktober 1991

Kommissionsbericht: 16.05.1991, BBl 1991 III 617; **Ratsdebatten**: Erstberatung NR: AB 1991 N 1183; Erstberatung SR: AB 1991 S 697; **Inkrafttreten:** 01.02.1992, AS 1992 2344 / AS 1995 4880.

Kurzbeschrieb

Im Rahmen der Parlamentsreform von 1991 erhalten die Parlamentsdienste einen eigenen Übersetzungsdienst und die Kompetenzen der bisherigen Verwaltungskommission werden der neu geschaffenen Verwaltungsdelegation übertragen.

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

Änderung vom 4. Oktober 1991

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 [1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991 [2)],
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz [3)] wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1, 2 und 2bis

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich am letzten Montag des Monats November, am ersten Montag der Monate März und Juni sowie nach dem eidgenössischen Bettag zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung. Die Räte können den Beginn der Sessionen ausnahmsweise auf einen anderen Tag festsetzen.

[2] Ausserordentliche Sessionen der Bundesversammlung finden statt, wenn es der Bundesrat, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone verlangen.

[2bis] Jeder Rat kann für sich Sondersessionen beschliessen. Er orientiert den anderen Rat rechtzeitig, damit dieser gleichzeitig eine Sondersession abhalten kann.

Art. 2

[1] Die Parlamentsdienste sorgen für die Einladung zu den Sessionen und für die Zusendung des Programms sowie der Unterlagen.

[2] Die Unterlagen sollen in der Regel spätestens 14 Tage vor Behandlung im Besitz der Ratsmitglieder sein.

[1)] BBl **1991** III 617
[2)] BBl **1991** III 812
[3)] SR **171.11**

Art. 8novies Abs. 1 Bst. b und Abs. 6

[1] Die Parlamentsdienste stehen den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

b. Sie besorgen die Sekretariatsgeschäfte, das Protokoll und die Übersetzungsarbeiten für die Vereinigte Bundesversammlung, die Räte und ihre Kommissionen.

[6] Aufgaben und Organisation der Parlamentsdienste sowie deren Verhältnis zur Bundesverwaltung und die Befugnisse der Verwaltungsdelegation werden in einem Bundesbeschluss geregelt, der dem Referendum nicht untersteht.

Art. 9 Abs. 2

[2] Die Ratspräsidenten verständigen sich über die Zuteilung, unter Vorbehalt der Zustimmung der Koordinationskonferenz. Kommt dort keine Einigung zustande, entscheidet das Los.

Art. 10

Aufgehoben

Art. 14

[1] Bei Geschäften, die beide Räte zu behandeln haben, ist ein übereinstimmender Beschluss notwendig.

[2] Dies gilt nicht für Petitionen.

[3] Vorbehalten bleibt das Verfahren bei Motionen (Art. 22).

Art. 16 Abs. 1, 1bis und 2

[1] Sind nach der Beratung eines Geschäftes in beiden Räten Differenzen zu bereinigen, gehen die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Beratung an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung zwischen den Räten erreicht ist.

[1bis] Die Kommissionen beider Räte koordinieren die Vorberatung der Differenzen, entscheiden aber getrennt. Zur Vorbereitung ihrer Beschlussfassung können die Kommissionen gemeinsame Sitzungen durchführen oder Vermittlungsausschüsse einsetzen.

[2] Nach der ersten Beratung in jedem Rat hat sich die weitere Beratung ausschliesslich auf die Fragen zu beschränken, über welche eine Einigung nicht zustande gekommen ist.

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Änderung vom 4. Oktober 1991

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 8bis des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 [2],

beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 [3] über die Parlamentsdienste wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. cbis und 4

[1] Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:

cbis Übersetzungsdienst;

[4] Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungsdelegation.

Art. 3 Abs. 1 Bst. c, 2 und 4

[1] Der Bundesrat wählt:

c. nach Anhörung der Verwaltungsdelegation die weiteren Beamten, die höher als in der 27. Besoldungsklasse eingereiht sind.

[2] Die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Verwaltungsdelegation.

[4] Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 20–27 nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation.

Art. 4 Abs. 5 zweiter Satz

[5] ... Ist die Kommission aufgelöst, entscheidet der Generalsekretär, im Zweifel nach Weisung des Beauftragten.

[1] SR **171.11**
[2] BBl **1991** III 617
[3] SR **171.115**

Art. 6 Abs. 3

[3] In Zweifelsfällen entscheidet der Beauftragte.

Gliederungstitel vor Art. 7

2. Abschnitt: Verwaltungsdelegation

Art. 7 Aufgaben der Verwaltungsdelegation

[1] Die Verwaltungsdelegation steht der Geschäftsleitung vor. ...

Art. 8 Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a und c sowie Abs. 2

Beauftragter der Verwaltungsdelegation

[1] Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines ihrer Mitglieder für jeweils zwei Jahre als ihren Beauftragten. Dieser hat folgende Aufgaben:

a. Er vertritt die Verwaltungsdelegation gegenüber den Parlamentsdiensten.
c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungsdelegation.

[2] Bei Personalgeschäften kann der Beauftragte in dringenden Fällen nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Verwaltungsdelegation zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

Art. 12a Übersetzungsdienst

Der Übersetzungsdienst besorgt die Übersetzungsarbeiten, die ihm von den Räten, den Kommissionen, ihren Präsidenten und den Parlamentsdiensten übertragen werden.

II

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8[bis] des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt zusammen mit der Änderung vom 4. Oktober 1991 [1)] des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

Nationalrat, 4. Oktober 1991
Der Präsident: Bremi
Der Protokollführer: Anliker

Standerat, 4. Oktober 1991
Der Prasident: Hänsenberger
Die Sekretärin: Huber

4754

[1)] AS **1992** 2344

Materialien

zum Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), Änderung vom 4. Oktober 1991

Kommissionsbericht und Ratsdebatten

90.228

Parlamentarische Initiative Parlamentsreform

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht über ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform und beantragen Ihnen, den vorgelegten Erlassesentwürfen zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen,

- die parlamentarische Initiative 89.251, Parlamentarische Initiativen. Behandlungsfristen (Ruf), als erfüllt abzuschreiben (N 24. 1. 1991);
- folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

1990 P zu	89.239	Erhöhung der Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte (N 26. 9. 90, Kommission des Nationalrates)
1990 P	90.402	Sessionsdauer und -häufigkeit (N 5. 10. 90, Zbinden Paul)
1990 P	90.589	Schaffung eines parlamentarischen Führungsorgans (N 5. 10. 1990, Zölch)

16. Mai 1991

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Helmut Hubacher

4754

legung der finanziellen Verhältnisse (Einkommen, Vermögen, Zuwendungen) gegenüber Parlamentsgremien wiederum würden kaum mehr Transparenz bieten.

Die Kommission verzichtet deshalb darauf, die bereits bestehenden Offenlegungspflichten (Art. 3^{bis} ff. GVG) zu ergänzen oder Unvereinbarkeitsregeln vorzuschlagen. Sollte sich nach ersten Erfahrungen mit den neuen Entschädigungen zeigen, dass Missbräuche und ungerechtfertigte Einkommen entstehen, müsste nach Ansicht der Kommission die Einführung von Unvereinbarkeiten und weitergehenden Offenlegungspflichten neu zur Diskussion gestellt werden.

8 Verbesserung der Infrastruktur des Parlamentes

81 Uebersetzungsdienst

Das Hauptziel der Parlamentsreform besteht darin, den parlamentarischen Organen und den Ratsmitgliedern zu ermöglichen, ihre Arbeit professionell und effizient zu gestalten. Dies ist nur möglich, wenn die Ratsmitglieder die Unterlagen rechtzeitig und wenn immer möglich in ihrer Muttersprache erhalten und wenn sie den Verhandlungen in der Regel in ihrer Muttersprache folgen können.

Die Kommission schlägt vor, dass in den Parlamentsdiensten ein eigener Uebersetzungsdienst geschaffen wird. Sie stellt fest, dass die Zahl und der Umfang der schriftlichen Dokumente in den letzten Jahren enorm zugenommen hat. Gleichzeitig hat die Zeit abgenommen, die dem Parlamentarier zur Verfügung steht, um die Unterlagen zu lesen. Diese Entwicklung wird weitergehen. Ausserdem beantragt die Kommission, dass die vorberatenden Kommissionen in der Regel zu jedem Geschäft einen schriftlichen Bericht unterbreiten. Es ist unbedingt nötig und von den Geschäftsreglementen des National- und des Ständerates auch verlangt, dass diese Berichte in deutscher und fran-

zösischer, teilweise auch in italienischer Sprache vorliegen.

Gegenwärtig werden die Berichte parlamentarischer Kommissionen, Vorstösse und Anträge der Ratsmitglieder sowie alle für Kommissionen bestimmte Unterlagen der Parlamentsdienste durch den Zentralen Sprachdienst der Bundeskanzlei übersetzt. Dieser hat allerdings auch Dokumente des Bundesrates und zum Teil der Departemente zu übersetzen, sodass er überbeansprucht ist. Es ist auch problematisch, dass hauptsächlich für das Parlament arbeitende Mitarbeiter der Bundesverwaltung nicht in die Parlamentsdienste integriert sind.

Die Kommission beantragt, innerhalb der Parlamentsdienste einen Uebersetzungsdienst zu schaffen. Dieser hat zwei Hauptaufgaben. Einerseits muss er alle Dokumente übersetzen, die von parlamentarischen Organen und von einzelnen Ratsmitgliedern sowie von anderen Diensten der Parlamentsdienste produziert werden. Die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung werden wie bisher von den zuständigen Amtsstellen der Bundesverwaltung übersetzt.

Die zweite Aufgabe des Uebersetzungsdienstes besteht darin, die Verhandlungen in den Sitzungen der Kommissionen simultan in die französische und deutsche, auf Wunsch eines italienischsprachigen Kommissionsmitgliedes auch in die italienische Sprache zu übersetzen. Die Kommission stellt fest, dass es ausserordentlich anstrengend ist, den Verhandlungen zu folgen, wenn weitgehend in einer Sprache gesprochen wird, die nicht die eigene Muttersprache ist. Dies trifft vor allem auf komplizierte Gesetzesberatungen und auf Expertenanhörungen zu. Da die Beratungen in den Kommissionen immer wichtiger werden, ist es nötig, dass alle Mitglieder den Verhandlungen folgen können.
Die Schaffung eines eigenen Uebersetzungsdienstes muss auch im Zusammenhang mit der europäischen Einigung gese-

dies verlangt (Geschäfte der Vereinigten Bundesversammlung, Abstimmungen über die Dringlichkeit, Schlussabstimmungen). Der gemeinsame erste Sitzungstag ordentlicher Sessionen ist in Art. 1 festgelegt.

Art. 8ter

In Art. 8ter sind die erweiterten Kompetenzen der Koordinationskonferenz geregelt, die nunmehr aus den beiden Büros des National- und des Ständerates besteht.
Neu ist die Kompetenz zur Planung der Legislaturgeschäfte und zur Jahresplanung (Abs. 2) sowie die Aufsicht über die Parlamentsdienste (Abs. 4), welche bisher der Verwaltungskommission (Art. 8quater) aufgetragen war. Es wird sinnvoll sein, dass die Koordinationskonferenz ebenfalls einen Beauftragten bestimmt (Abs. 5), der wie bisher für die nähere Aufsicht der Parlamentsdienste gemäss den Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste verantwortlich ist. Auch mit anderen Aufgaben wird die Koordinationskonferenz einzelne oder mehrere Mitglieder beauftragen können.

Bei der Schaffung der Koordinationskonferenz wurde darauf geachtet, dass die Vertreter des Nationalrates, welche in der Ueberzahl sind, die Vertreter des Ständerates nicht überstimmen können. Deshalb bedürfen die Beschlüsse sowohl der Zustimmung der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates als auch des Büros des Ständerates. Diese Bestimmung soll nur insofern geändert werden, als die Fraktionspräsidentenkonferenz durch das Büro des Nationalrates ersetzt wird (Abs. 6), entsprechend der neuen Zusammensetzung der Koordinationskonferenz.

Um bei der Planung der Tätigkeit der Bundesversammlung eine optimale Koordination mit dem Bundesrat zu erreichen, ist es nötig, dass der Bundespräsident und der Bundeskanzler in der Regel an den Sitzungen der Koordinationskonferenz teilnehmen (Abs. 7). Ausnahmen sind gerechtfertigt, wenn es um parlamentsinterne Geschäfte

geht, z.B. um Aussprachen mit der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste oder um die Beziehungen der Bundesversammlung zu ausländischen Parlamenten.

Art. 8quinquies

Sowohl die Einreichung parlamentarischer Initiativen und Vorstösse als auch die Erstattung von Berichten sind Ausfluss des Selbstbefassungsrechtes der Kommissionen; bei Gelegenheit sollen die beiden in Artikel 8quinquies Absatz 5 und in Artikel 8sexies Absatz 4 getrennten Bestimmungen zusammengefasst werden.

Art. 8sexies Abs. 2

Vgl. Kommentar zur vorgeschlagenen Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates, Art. 18.

Art. 8sexies Abs. 3bis (vgl. Ziff. 422)

Absatz 3bis ermöglicht eine Teilnahme der Mitglieder der Kommission des anderen Rates an den Kommissionssitzungen, wenn eine Kommission eine solche Einladung beschliesst. Obligatorisch ist der Entscheid, ob eingeladen werden soll oder nicht, und zwar nur im Rahmen der Beratung von Erlassen der Bundesversammlung (vgl. Art. 4 GVG), nicht aber bei anderen Geschäften. Diese Einschränkung ist nötig, da bei Erlassen in der Regel genügend Zeit besteht, um rechtzeitig vor der Aufnahme der Beratung der Vorlage diesen formellen Entscheid zu fällen; andere Geschäfte können kurzfristig auf die Traktandenliste gelangen, so dass die Mitglieder der Kommission des anderen Rates nicht mehr rechtzeitig eingeladen werden können.

In der Praxis wird dieser Entscheid von nichtständigen Kommissionen (Spezialkommissionen gemäss vorgeschlagener Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates) an ihrer Terminfestlegungssitzung getroffen werden können. Ständige Kommissionen können die parallele Kommission des

national répartit les compétences au niveau de la direction et de l'administration même de cette Chambre entre le Bureau et la Conférence des présidents de groupe. Au Conseil national donc, jusqu'à maintenant le Bureau s'occupait de la constitution des commissions et de l'attribution des objets, tandis que la Conférence des présidents de groupe était chargée de la planification des sessions. Il nous semble opportun, par souci non de symétrie mais bien d'efficacité, de grouper ces deux organes en un seul. Le nouveau Bureau comprendrait, si vous suivez nos propositions, outre le président et le vice-président du Conseil national, les présidents de tous les groupes ainsi que quatre scrutateurs.
Les compétences de la Conférence de coordination, dorénavant formée des Bureaux des deux Chambres, seraient renforcées. Outre la planification à moyen terme, cette conférence sera ainsi chargée de décider lequel des deux conseils examinera en priorité tel objet donné. De plus, elle assumera les fonctions de l'actuelle Commission administrative, en ce qui concerne la surveillance des Services du Parlement.
Je tente de répondre à une question qui tombe sous le sens: «Pourquoi envisager la suppression de la Commission administrative dont nous avons accepté la création, il y a quelques années seulement?». Il nous semble que, là aussi, une certaine concentration favorise une meilleure coordination, une meilleure organisation, une meilleure gestion et une meilleure direction du Parlement et des services qui lui sont dévolus. La Commission administrative n'a pas démérité. Je pourrais dire malicieusement qu'elle n'a pas eu le temps de déméríter, puisqu'elle a été créée récemment. Mais on peut très bien imaginer, dans le cadre du Bureau, organe élargi par rapport au Bureau actuel, une délégation, que ce soit d'une personne ou de plusieurs membres du Bureau, qui serait chargée plus particulièrement de superviser le travail des Services du Parlement et de reprendre en quelque sorte les tâches actuellement assumées par la Commission administrative.
Ne voyez en aucun cas un désaveu à l'égard de ceux de nos collègues qui ont tenté de donner vie et consistance à cette Commission administrative. Mais il nous semble que si nous admettons le regroupement des forces dans le domaine de la politique étrangère, nous devons aussi admettre, dans l'organisation de notre Parlement, d'éviter la multiplicité des organes. Décidément, avec une Conférence de coordination, avec la Conférence des présidents, avec le Bureau du Conseil national et encore la Commission administrative, nous étions surdéveloppés au niveau des structures supérieures qui, au contraire, auraient avantage à être concentrées.
Quelques mots pour terminer au sujet du rythme des sessions. Nous avons examiné une motion de M. Paul Zbinden, transmise sous forme de postulat, demandant une modification du rythme des sessions. La commission vous propose le maintien du système actuel, soit quatre sessions de trois semaines.
A ceux qui craignent le «Berufsparlament», le parlement professionnel, je dirai que c'est là un moyen de contenir cette tendance en évitant de multiplier les possibilités de sessions et de réunions du Parlement. Nous contraignons par la force des choses ce Parlement à resserrer ses travaux, à plus de discipline, à une meilleure organisation mais, en même temps, nous laissons la disponibilité suffisante à ceux qui entendent continuer à mener une activité privée à côté de leur mandat parlementaire. Des sessions plus courtes et moins espacées risqueraient aussi de provoquer trop d'agitation et d'aggraver le travail de planification parlementaire.
J'en ai terminé avec ce secteur de nos réflexions. Je laisse maintenant la parole à Mme Stamm qui vous parlera du système des commissions permanentes et du traitement des divergences.

Seiler Rolf: Ich hoffe, Kommissionsreferenten und -referentinnen nehmen es mir nicht allzu übel: Aber ich glaube, wenn wir so weiterfahren, wie wir die Detailbehandlung begonnen haben, müssen wir eine Nachtübung einlegen. Ich wäre der Meinung, dass wir uns jetzt auf diejenigen Punkte konzentrieren, wo Differenzen zur Kommission bestehen; das heisst, dass wir die Artikel behandeln, für die Anträge eingereicht wurden, und diejenigen, die unbestritten sind, diskussionslos annehmen. So kommen wir zu einem vernünftigen Ergebnis. Die Eintretensdebatte haben wir jetzt geführt. Wir haben keine weitere Eintretensdebatte mehr nötig, sondern wir sollten uns jetzt auf die Details beschränken, bei denen Differenzen bestehen. *(Beifall)*

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Wir sind mit den Ausführungen von Kollega Seiler vollumfänglich einverstanden.

Präsident: Wir behandeln dieses Geschäft in der Detailberatung in Kategorie I, und ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie diese Kategorie nicht bis zum bitteren Ende ausschöpfen.
Die Kommissionsanträge zu sämtlichen Entwürfen finden Sie im Bericht der Kommission, der später im Bundesblatt abgedruckt wird.

Detailberatung – Discussion par articles

A. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)
A. Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils)

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 1–3
Titre et préambule, ch. I introduction, art. 1–3

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Art. 8ter
Antrag der Verwaltungskommission
Abs. 4
Die Koordinationskonferenz wählt aus ihrer Mitte für die Dauer einer Legislaturperiode je zwei Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates in die Verwaltungsdelegation. Dieser gehören daneben der Präsident des Nationalrates und der Präsident des Ständerates an, die abwechslungsweise für ein Jahr als Präsident und Vizepräsident der Delegation amten. Die Koordinationskonferenz kann Richtlinien für die Tätigkeit der Verwaltungsdelegation erlassen.

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

Neuer Antrag der Kommission
Abs. 7
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Art. 8ter
Proposition de la Commission administrative
Al. 4
La Conférence de coordination choisit en son sein, pour la durée d'une législature, deux membres du Conseil national et deux membres du Conseil des Etats appelés à siéger dans la Délégation administrative. La délégation comprend en outre les présidents des deux Chambres qui en assument à tour de rôle et pour un an la présidence et la vice-présidence. La Conférence de coordination peut édicter des directives régissant l'activité de la délégation.

Proposition du Conseil fédéral
Al. 7
Le président et le chancelier de la Confédération peuvent participer aux réunions de la Conférence de coordination; leur voix est consultative. Ils ont le droit de faire des propositions.

Nouvelle proposition de la commission
Al. 7
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

Art. 8quater
Antrag der Verwaltungskommission
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen.
Abs. 2
Die Verwaltungsdelegation kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.
Abs. 3
Der Bundeskanzler nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungsdelegation teil.
Abs. 4
Streichen

Art. 8quater
Proposition de la Commission administrative
Al. 1
La direction des Services du Parlement est subordonnée à la Délégation administrative. La délégation surveille la conduite des affaires et la gestion financière des Services du Parlement. Elle peut édicter des directives à cet effet.
Al. 2
La Délégation administrative peut déléguer certaines tâches à un ou plusieurs de ses membres.
Al. 3
Le chancelier de la Confédération participe avec voix consultative aux séances de la Délégation administrative.
Al. 4
Biffer

Widmer, Berichterstatter: Die Verwaltungskommission beantragt Ihnen – im Gegensatz zu diesem Entwurf, der die Aufhebung der Verwaltungskommission vorsieht –, die Verwaltungskommission beizubehalten. Das betrifft die zwei Artikel 8ter und 8quater. Ich mache es einfach und rede nur einmal zu beiden Artikeln. Dabei muss ich ein mögliches Missverständnis gleich am Anfang aus dem Weg räumen: Wenn Ihnen die jetzige Verwaltungskommission beantragt, diese Verwaltungskommission beizubehalten, dann nicht deshalb, weil die jetzigen Mitglieder sich an ein «Pösteli» klammern. Das kann man mit der Tatsache belegen, dass die Damen und Herren, die jetzt in dieser Kommission sind, mit einer einzigen Ausnahme in der nächsten Legislaturperiode nicht mehr in diesem schönen Saal anwesend sein werden. Es betrifft also nicht uns persönlich.
Die Verwaltungskommission besteht jetzt seit drei Jahren und hat sich im Prinzip bewährt. Sie muss auch verändert werden, darüber besteht Einigkeit. Aber als Institution hat sie sich eingespielt. Sie hat sich eindeutig als nötig erwiesen, und sie sollte deshalb nicht aufgegeben werden.
Warum nicht? Es ist Ihnen allen geläufig, in welch stürmischer Art und Weise die Parlamentsdienste im Laufe der letzten Jahre gewachsen sind. Wenn die Reformvorschläge, die jetzt vorliegen, Rechtskraft erhalten, so werden die Parlamentsdienste noch weiter wachsen. Denken Sie an die vorgesehenen persönlichen Berater. Wenn man alle diese Leute, die sinnvoll in diesem Haus tätig sind, zählt, sind das rund 150 Leute in den Parlamentsdiensten, die 246 Parlamentarier und noch ihre persönlichen Berater. Wenn Sie diese Zahlen zusammenzählen, ist das ganz offensichtlich ein Unternehmen mittlerer Grösse. Es braucht irgendeine Institution, die dafür sorgt, dass diese Damen und Herren in den verschiedenen Funktionen sinnvoll tätig sind.
Nun ist nach der Meinung der vorberatenden Kommission vorgesehen, dass die Koordinationskonferenz die Funktion der jetzigen Verwaltungskommission übernimmt. Ich möchte deutlich sagen, dass wir nicht die geringsten Einwände gegen diese Koordinationskonferenz haben. Sie ist absolut in Ordnung. Es ist aber aus unserer Erfahrung unwahrscheinlich, dass diese relativ grosse Koordinationskonferenz neben ihren übrigen Aufgaben auch noch den Bereich übernimmt, den bisher die Verwaltungskommission betreut hat, und zwar aus einem zwingenden Grund: Diese Arbeit der Verwaltungskommission ist keineswegs attraktiv oder kurzweilig. Es ist eine eher unangenehme Tätigkeit, die sich mit Verwaltungsfragen auseinandersetzt und die immer wieder Kleinarbeit voraussetzt. Wir befürchten, dass diese Koordinationskonferenz logischerweise sich lieber mit den interessanteren, wichtigen Fragen beschäftigt als mit diesem kleinen Verwaltungsproblem. Deshalb schlagen wir Ihnen vor – das ist in den beiden Artikeln auch formuliert –, dass diese Koordinationskonferenz (also das neue Institut) einen ständigen Ausschuss bildet, der sich mit diesen Verwaltungsfragen beschäftigt. Dieser Ausschuss soll auch einen vernünftigen Namen haben: Er soll Verwaltungsdelegation heissen. Der Name scheint uns sinnvoll, weil es eine Delegation dieser Koordinationskonferenz sein soll.
Wie soll sich diese Delegation zusammensetzen? Sie soll aus je zwei Mitgliedern aus beiden Räten und aus den Ratspräsidenten bestehen – ein kleines Gremium also, das unter dem Vorsitz eines der beiden Ratspräsidenten wirken soll.
Ich fasse zusammen: Im wesentlichen schlagen wir eine Fortsetzung der bestehenden Verwaltungskommission vor; sie soll aber eingegliedert sein in das neue Institut der Koordinationskonferenz. Es soll eine kleine Gruppe sein, und die Präsidenten sollen mindestens mit beratender Stimme dabeisein, damit sie den Ueberblick über das Geschehen behalten. Das ist ein vernünftiger Vorschlag, dem Sie zustimmen können, sofern Sie die ganze Reform als positive Unternehmung betrachten.

M. **Cevey**, rapporteur: Je tiens à préciser que nous n'en faisons pas une question de prestige. Il nous semblait que notre souci de simplification devait aussi se manifester dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous tenons à notre proposition. Finalement, il n'y a pas grande divergence entre la version de M. Widmer, présentée au nom de la Commission administrative actuelle, et la nôtre. Nous avons de toute façon prévu un organe émanant de la Conférence de coordination, qui s'occupera plus particulièrement de la supervision du travail des services administratifs. C'est donc avec le même esprit que nous allons dans cette direction.

Art. 8ter Abs. 1–3, 5, 6 – Art. 8ter al. 1–3, 5, 6
Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Art. 8ter Abs. 7 – Art. 8ter al. 7
Angenommen gemäss Antrag des Bundesrates
Adopté selon la proposition du Conseil fédéral

Art. 8ter Abs. 4; Art. 8quater – Art. 8ter al. 4; art. 8quater

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag der Verwaltungskommission Minderheit

Art. 8quinquies
Antrag Rüttimann
Abs. 4
.... Minderheitsanträge eingereicht werden. Diese müssen von mindestens drei Kommissionsmitgliedern unterstützt werden.

Art. 8quinquies
Proposition Rüttimann
Al. 4
.... peuvent être présentées simultanément en tant que propositions de minorité. Celles-ci doivent être appuyées par au moins trois commissaires.

Abs. 1–3, 5 – Al. 1–3, 5
Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Titre et préambule, ch. I, II

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 121 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

D. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
D. Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Art. 1
Antrag der Verwaltungskommission
Abs. 4
Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungsdelegation.

Art. 1
Proposition de la Commission administrative
Al. 4
Les Services du Parlement sont placés sous la surveillance de la Délégation administrative.

Art. 3
Antrag der Verwaltungskommission
Abs. 1
....
c. nach Anhörung der Verwaltungsdelegation die weiteren Beamten, die höher als in der 27. Besoldungsklasse eingereiht sind.
Abs. 2
Die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Verwaltungsdelegation.
Abs. 4
Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 20 bis 27 nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation.

Art. 3
Proposition de la Commission administrative
Al. 1
....
c. les autres fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 27e classe de traitement, après avoir entendu la Délégation administrative.
Al. 2
Les Commissions de gestion consultent la Délégation administrative avant d'être entendues par le Conseil fédéral.
Al. 4
Le secrétaire général nomme les autres fonctionnaires; il consulte d'abord la Délégation administrative lorsqu'il s'agit de fonctionnaires des classes de traitement 20 à 27.

Art. 7
Antrag der Verwaltungskommission
Titel
Aufgaben der Verwaltungsdelegation
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation steht der Geschäftsleitung vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zwecke Richtlinien erlassen.

Art. 7
Proposition de la Commission administrative
Titre
Tâches de la Délégation administrative
Al. 1
La direction des Services du Parlement est subordonnée à la Délégation administrative. La délégation surveille la conduite des affaires et la gestion financière des Services du Parlement. Elle peut édicter des directives à cet effet.

Art. 8
Antrag der Verwaltungskommission
Titel
Beauftragter der Verwaltungsdelegation
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines ihrer Mitglieder für jeweils zwei Jahre als ihren Beauftragten. Dieser hat folgende Aufgaben:
a. Er vertritt die Verwaltungsdelegation gegenüber den Parlamentsdiensten.
b. ....
c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungsdelegation.
Abs. 2
Bei Personalgeschäften kann der Beauftragte in dringenden Fällen nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Verwaltungsdelegation zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

Art. 8
Proposition de la Commission administrative
Titre
Délégué de la Délégation administrative
Al. 1
La Délégation administrative désigne l'un de ses membres pour une période de deux ans comme délégué. Les tâches du délégué sont les suivantes:
a. Il représente la Délégation administrative auprès des Services du Parlement.
b. ....
c. Il vérifie l'application des directives et des décisions de la Délégation administrative.
Al. 2
Lorsqu'il importe de traiter des affaires urgentes concernant le personnel, le délégué peut exercer les attributions conférées à la Délégation administrative, après entente avec son président.

Präsident: Aufgrund Ihres Entscheids bei den Artikeln 8ter und 8quater von Entwurf A entfallen sämtliche Anträge der Verwaltungskommission.

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Titre et préambule, Ch. I, II
Adopté selon la proposition de la commission

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 118 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

E. Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz)
E. Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires)

Frau **Mauch** Ursula, Berichterstatterin: Jetzt geht es um die Wurst, um die Frage Cervelat oder Salami!
Zahlreiche Diskussionen in den letzten Wochen haben folgendes gezeigt: Wahrscheinlich gibt es für die Besserstellung des Parlamentes nie einen richtigen Zeitpunkt. Wenn sich 246 Personen sozusagen in Selbstbedienung üben wollen, dann ist die Skepsis bei den Bürgerinnen und Bürgern ausserordentlich gross. Das ist auch die natürlichste Reaktion der Welt.

La commission du Conseil des Etats a voulu créer dans la loi une Délégation administrative en reprenant l'idée de la Commission administrative actuelle. Cette idée part du constat que la Conférence de coordination, qui comprendra une vingtaine de membres, est trop grande pour s'occuper en tant que telle de la surveillance de la conduite des affaires et de la gestion financière du Parlement. La commission estime aussi que la Délégation administrative doit être clairement instituée et qu'elle doit désigner nommément des personnes responsables de la surveillance qui est souvent une tâche délicate et astreignante. Cette délégation, issue de la Conférence de coordination, comprendrait trois conseillers nationaux, trois conseillers aux Etats et elle pourrait se constituer elle-même; cette souplesse permettrait d'éviter que les présidents des deux conseils, habituellement surchargés par leur fonction, n'aient obligatoirement à prendre part à la délégation, comme c'est le cas aujourd'hui.
Cette solution, qui est instituée dans la loi, paraît préférable à la version du Conseil national. Cette dernière version n'est pas suffisamment précise et ne stipule pas de manière efficace la surveillance qu'on exige d'une délégation administrative, par le fait que cette Conférence de coordination, occupée par des tâches multiples, ne pourrait pas en tant que telle en assumer la charge. Il est vrai de dire que la version du Conseil national permettrait la création d'une formule identique; toutefois, la commission du Conseil des Etats pense qu'il vaut mieux inscrire dans la loi l'institution de la délégation, de même que les compétences dont elle est dotée pour éviter toutes sortes de contestations ultérieures. La délégation doit avoir une certaine autonomie de manière à pouvoir prendre des décisions. La formule qui a été retenue est une formule souple et claire, et elle devrait être adoptée par le Conseil. Elle a d'ailleurs été longuement discutée dans le cadre de notre commission et je vous propose de vous en tenir à la version de la disposition 8ter, alinéa 4, version du Conseil des Etats.

Präsident: Eine Präzisierung: Herr Masoni übernimmt nicht die nationalrätliche Fassung, sondern er wünscht, dass Absatz 4 der ständerätlichen Fassung mit den folgenden Worten beginnt: «Die beiden Ratbüros wählen aus ihrer Mitte ....» Der Rest des Textes bliebe unverändert.

Jagmetti: Ich wollte die Bedeutung der Verwaltungsdelegation unterstreichen. Herr Roth hat das schon getan. Sie ist auf Wunsch der heutigen Verwaltungskommission eingebaut worden. Die Parlamentsdienste waren früher administrativ der Bundeskanzlei zugeteilt. Wir haben sie herausgelöst und selbständig gemacht. Wenn wir nun die Infrastruktur des Parlamentes ausbauen, dann werden sie erweitert, und wir haben einen zusätzlichen Bedarf an Installationen und anderem. Deshalb stellt sich die Frage, wer dann eigentlich führt. Das kann nicht durch das grosse Gremium der Koordinationskonferenz geschehen, deshalb die Idee der Verwaltungsdelegation.
Zu Herrn Masonis Vorschlag: Ich glaube, das sind Nuancen gegenüber dem Entwurf. Die Koordinationskonferenz beschliesst und wählt mit getrennten Mehrheiten; es braucht die Mehrheit jedes der Büros für einen Beschluss und demgemäss auch für eine Wahl. Wenn Herr Masoni nun vorschlägt, dass jedes Büro separat seine Delegierten ernennt, dann ist das gegenüber dem, was an Entscheidungsmechanismus im Artikel 8ter steht, eine Nuance.
Von mir aus gesehen kann man es auch so machen, wie es Herr Masoni vorgeschlagen hat. Ich glaube, das Ergebnis ist nicht sehr viel anders als das, was wir Ihnen vorschlagen. Aber wenn Sie den Antrag von Herrn Masoni vorziehen, habe ich persönlich nichts dagegen.

Abs. 1–3, 5–7 – Al. 1–3, 5–7
Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen
Für den Antrag Masoni	12 Stimmen

Ziff. 1a
Antrag der Kommission
Titel
Verwaltungsdelegation

Antrag Zimmerli
Streichen

Ch. 1a
Proposition de la commission
Titre
Délégation administrative

Proposition Zimmerli
Biffer

Art. 8quater
Antrag der Kommission
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen.
Abs. 2
Die Verwaltungsdelegation kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.
Abs. 3 Der Bundeskanzler nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungsdelegation teil.
Abs. 4
Streichen

Antrag Zimmerli
Streichen

Art. 8quater
Proposition de la commission
Al. 1
La direction des services du Parlement est subordonnée à la Délégation administrative. La Délégation surveille la conduite des affaires et la gestion financière des services du Parlement. Elle peut édicter des directives à cet effet.
Al. 2
La Délégation administrative peut déléguer certaines tâches à un ou plusieurs de ses membres.
Al. 3
Le Chancelier de la Confédération participe avec voix consultative aux séances de la Délégation administrative.
Al. 4
Biffer

Proposition Zimmerli
Biffer

Zimmerli: Ich stelle Ihnen den Antrag zu Artikel 8quater als Präsident der Redaktionskommission. Wir haben bei der Beratung der Vorlage in der Redaktionskommission festgestellt, dass die ständerätliche Kommission wohl vergessen hat, die Konsequenzen der Beschlüsse bei Artikel 8ter zu ziehen, den wir soeben bereinigt haben.
Ich erkläre mich: Was nun in Artikel 8quater Absatz 1 steht, ist vollumfänglich in Artikel 8ter Absatz 4 enthalten, den Sie soeben genehmigt haben. Der Inhalt von Artikel 8quater Absatz 2 entspricht Artikel 8ter Absatz 5 in der Fassung Nationalrat, und dieser Absatz ist ja unbestritten.
Schliesslich: Artikel 8quater Absatz 3 entspricht Artikel 8ter Absatz 7, den Sie soeben auch genehmigt haben. Es ist gesetzestechnisch mindestens nicht elegant, dass, wenn man schon die Verwaltungsdelegation in den Artikel über die Koordinationskonferenz integriert, man noch einmal einen speziellen Artikel über die Verwaltungsdelegation macht, in dem nichts, aber auch gar nichts steht, was nicht bereits im Artikel 8ter erwähnt ist.
Ich beantrage Ihnen deshalb ersatzlose Streichung dieses Artikels 8quater. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, würde sich die Redaktionskommission dann erlauben, bei der Sach-

überschrift vor dem Artikel 8ter das Wort «Koordinationskonferenz» noch durch das Stichwort «Verwaltungsdelegation» zu ergänzen. Damit wäre die Sache auch gesetzestechnisch in Ordnung.
Ich beantrage Ihnen also, Artikel 8quater zu streichen. Das ist keine materielle Aenderung. Es ist nur ein formeller Antrag. Aber wenn wir schon Gelegenheit haben, diese Sache zu bereinigen, sollten wir diese Aufgabe nicht der Redaktionskommission übertragen, damit wegen der redaktionellen Aenderung kein Missverständnis entsteht.

M. **Roth,** rapporteur: La commission n'ayant pas été consultée, je ne parlerai pas en son nom, mais je crois que l'on peut sans autre se rallier à la proposition de M. Zimmerli et suivre la Commission de rédaction car il y a effectivement, dans cet article, des dispositions qui figurent déjà à l'article 8ter. La répétition peut engendrer des ambiguïtés et je vous invite à accepter la proposition de M. Zimmerli.

Ziff. 1a, Art. 8quater – Ch. 1a, art. 8quater
Angenommen gemäss Antrag Zimmerli
Adopté selon la proposition Zimmerli

Art. 8quinquies
Antrag der Kommission
Abs. 5
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 6 (neu)
Die Kommissionen beider Räte koordinieren ihre Arbeit. Sie können beschliessen, gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Anhörung des Eintretensreferates abzuhalten.

Art. 8quinquies
Proposition de la commission
Al. 5
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 6 (nouveau)
Les commissions des deux conseils coordonnent leurs activités. Elles peuvent décider de tenir des séances communes dans le but de réunir des informations et d'entendre le discours d'entrée en matière.

Onken, Berichterstatter: Zu Absatz 6 bedarf es einiger Erläuterungen, auch zuhanden der Materialien und zuhanden des Erstrates.
Der Antrag ist ein Zusammenzug mehrerer Gedankengänge, die wir in einer einzigen Bestimmung zu verdichten versucht haben. «Die Kommissionen beider Räte koordinieren ihre Arbeit.» – Schon bisher gab es diesen Auftrag für die ständigen Kommissionen, festgeschrieben in Artikel 8sexies Absatz 3. Jetzt soll diese Bestimmung generell Gültigkeit gewinnen, also auch für die nichtständigen Kommissionen, für die Spezialkommissionen, denen dasselbe Geschäft zur Vorbereitung zugewiesen wurde.
Artikel 8quinquies umschreibt die Kommissionstätigkeit ja generell. Deshalb haben wir diese Bestimmung dort plaziert. Neben diesem Koordinationsauftrag, der etwa den Austausch von Informationen, die wechselseitige Mitteilung von Feststellungen, die Planung des Vorgehens, die Absprache von Schwerpunkten usw. umfasst, sollen die Kommissionen aber auch gemeinsame Sitzungen abhalten können. Allerdings sind diese klar eingegrenzt. Sie sollen einzig der Informationsbeschaffung und der Anhörung der Eintretensreferate dienen. Hearings sollen sinnvollerweise zusammengelegt werden können – wir haben das auch bereits erprobt, z. B. beim Bericht über die Sicherheitspolitik, und dabei gute Erfahrungen gemacht –, wohl auch vorbereitende Besichtigungen, Augenscheine, allenfalls Studienreisen. Zudem kann es da und dort zweckmässig sein, die gebündelte Information vor dem Eintreten, also die eigentlichen Eintretensreferate des Bundesrates und der Vertreter der Verwaltung, für beide Kommissionen zusammenzufassen.
Der Nationalrat seinerseits wollte allerdings noch einen Schritt weiter gehen. In Artikel 8sexies Absatz 3ter (neu) hat er vorgeschlagen, auch Eintretensdiskussionen gemeinsam zu führen. Dies lehnt jedoch Ihre vorberatende Kommission strikt ab. Einerseits sprechen praktische Gründe dagegen. Zwischen der Beratung im Erstrat und im Zweitrat liegen oft Monate. Eine vor langer Zeit einmal gemeinsam geführte generelle Eintretensdebatte bringt aber zu wenig, geht vergessen und wird dann doch wiederholt. Ausserdem wird beim Eintreten im Zweitrat auch bereits das Ergebnis der Beratungen in der ersten Kammer berücksichtigt, beurteilt und gewürdigt.
Andererseits befürchtet Ihre Kommission eine gewisse Grenzüberschreitung. Das Zweikammersystem soll unseres Erachtens nicht geritzt werden. Von der gemeinsamen Diskussion ist es eben nur ein kurzer Weg bis zur gemeinsamen Beratung, und dann sind wir unversehens in einer Grauzone, wie sie unserem Zweikammersystem einfach nicht entspricht und wie sie auch nicht vorgesehen ist.
Deshalb also hier diese sehr präzise Umschreibung dessen, was gestattet sein soll, ja, was aus Rationalisierungsgründen sogar erwünscht ist.

Angenommen – Adopté

Art. 8sexies
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3, 3bis, 3ter (neu)
Streichen
Abs. 4
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8sexies
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3, 3bis, 3ter (nouveau)
Biffer
Al. 4
Adhérer à la décision du Conseil national

Onken, Berichterstatter: Absatz 3 soll nach unserem Dafürhalten gestrichen werden, kann auch gestrichen werden, weil der Inhalt im soeben beschlossenen Absatz 6 von Artikel 8quinquies Eingang gefunden hat.
Absatz 3bis (neu), ein Vorschlag des Nationalrates, möchte Ihre Kommission mehrheitlich ebenfalls gestrichen sehen. Der Nationalrat hat die Möglichkeit schaffen wollen, dass die Mitglieder der Kommission des anderen Rates auf Dauer zu allen oder zu einzelnen Sitzungen eingeladen werden können. Es war nur eine Kann-Formulierung. Die eingeladenen Mitglieder hätten dabei kein Antrags- und kein Stimmrecht gehabt, auch kein Rederecht, es sei denn, eine solche Anhörung wäre ausdrücklich beschlossen worden. Es wäre also wohlgemerkt lediglich eine Oeffnung gewesen, eine neue Möglichkeit der wechselseitigen Information, die da hätte geschaffen werden sollen.
Unsere Kommission hat sich dieser Oeffnung gegenüber jedoch sehr reserviert gezeigt. Sie verweist auf Alternativen zu diesem vom Nationalrat vorgeschlagenen Weg, nämlich auf die Einsichtnahme in Sitzungsprotokolle der anderen Kommission oder auf das persönliche Informationsgespräch. Sie will aber von dieser Oeffnung der Kommissionsberatungen nichts wissen und lehnt deshalb diese Bestimmung ab.

Angenommen – Adopté

Art. 8sexies a (neu)
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8sexies a (nouveau)
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

trag gestellt, dass diese Amtszeitbegrenzung aufgehoben wird. Ich muss sagen – ich habe es in Strassburg selber erlebt –: dass Schweizer, die durchaus fähig gewesen wären, in gewisse Positionen aufzurücken, dies aufgrund der Amtszeitbeschränkung nicht konnten.
Die Kommission hat hier einem einhelligen Beschluss des Nationalrates zugestimmt. Und wir haben als Folge dieses Antrages bei der Interparlamentarischen Union und bei der Vereinigung der frankophonen Parlamentarier die gleiche Regelung gefunden. Ich habe das im Eintretensreferat dargelegt.
Ich glaube, dass eine echte Vertretung und eine Vertretung, die im Europarat effizient sein soll, notwendigerweise Kolleginnen und Kollegen die Chance bietet, in Kommissionspräsidien, ja, in Ratspräsidien aufzusteigen; bis jetzt hat die Zeitlimitierung das nicht ermöglicht.
Die Gefahr, dass Pfründen geschaffen werden und im Prinzip Sesselkleber dominieren, erachte ich als gering. Ich muss Ihnen aus meiner persönlichen Erfahrung sagen, dass die Belastung im Europarat so ist, dass sich nach einer gewissen Zeit von selbst eine Rotation einstellt. Das zeigt auch ein Blick in die Vergangenheit mit den Rotationen, die stattgefunden haben. In gewissen Fällen wäre man froh gewesen, die Leute wären geblieben, damit sie als Schweizer Leitungsfunktionen hätten übernehmen können.
Zusammenfassend halte ich dafür, dass wir hier dem Beschluss des Nationalrates zustimmen sollten, der Antrag der Kommission ist.

Gadient: Es gibt zwei Aspekte in dieser Angelegenheit: Herr Huber hat insofern recht, als die Einarbeitung in die europäischen Zusammenhänge und in die Geschehnisse des Europarates sicherlich einige Zeit erfordert. Die Amtszeitbeschränkung auf sechs Jahre, wie wir sie bis jetzt kannten, hat dann ihre Nachteile, wenn jemand vorgerückt ist, zum Beispiel in einer Kommission – Herr Huber hat von dezisiven Funktionen gesprochen –, und die Möglichkeit hätte, das Präsidium zu übernehmen, jedoch dann abdanken müsste. Aber dem wusste man in der Praxis vorzubeugen. Wir haben das so gehandhabt, dass jemandem, der in dieser Lage war, das Recht zugestanden wurde – ich glaube, letztmals Herrn Sager –, länger zu bleiben, um diese Funktionen ausüben zu können.
Sesselkleberei ist – wenn vielleicht auch nicht bei unserer Delegation – immerhin festzustellen. Ich kenne Leute, die seit 20 Jahren im Europarat sitzen.
Wir haben aber – das ist jetzt der andere Aspekt, der für den Antrag Schmid spricht – unabhängig von dieser Kontinuität auch ein anderes Interesse. Es besteht darin, dass möglichst viele unserer Kolleginnen und Kollegen mit dem Europageschehen vertraut werden und die Möglichkeit haben, auf europäischer Ebene mitzuarbeiten. Das setzt nun einmal eine gewisse Rotation voraus. Mit einer Amtszeit ohne Grenzen vereiteln wir diese Kontaktnahme.
Wenn wir dem Antrag Schmid zustimmen, hat das zur Folge, dass wir eine Differenz schaffen. Dann kann man vielleicht einen mittleren Weg mit einer massgeschneiderten höheren Amtszeit ansteuern. Aber gerade auf «unbegrenzte Zeit» wäre ich nicht gegangen.
Ich stimme deshalb dem Antrag Schmid zu.

Ziegler: Ich glaube, wir müssen uns im klaren sein, dass sich durch die Annahme des Antrages Gadient zu Artikel 1 Absatz 3 die Ausgangslage geändert hat.
Wir haben damit darauf verzichtet zu sagen, dass der Delegation nur noch Mitglieder der «Aussenpolitischen Kommissionen» angehören können. Ueber diese «Aussenpolitischen Kommissionen» hätten wir die Amtszeitbeschränkung dann trotzdem gehabt, denn in der Kommission ist klar und deutlich gesagt worden, dass mit dem Ausscheiden aus diesen Kommissionen das Mandat in der Delegation aufgegeben werden muss. Das haben wir nicht mehr; wir sind also absolut frei. Deshalb glaube ich, nachdem die Ausgangslage geändert hat, dass dem Antrag Schmid zugestimmt werden muss. Dadurch haben wir eine klare und eindeutig richtigere Lösung.

Rhinow: Ich bedaure es auch ausserordentlich, dass sowohl Herr Flückiger wie vor allem Herr Miville nicht da sind, denn sie haben uns natürlich sehr bestärkt, die Kommissionsfassung gemäss Beschluss des Nationalrates zu verabschieden.
Ich glaube, wir haben schon eine Alternative vor uns. Wollen wir vor allem, dass jeder oder jede von uns in europäischen Gremien ein bisschen mitmachen kann, oder wollen wir, dass in diesen Gremien das Gewicht der Schweiz verstärkt wird? Wir dürfen vor dieser Alternative nicht kneifen. Das war auch die klare Aussage verschiedener Mitglieder dieser Gremien.
Ich glaube, wir dürfen unseren Wunsch, immer und überall ein bisschen dabei zu sein, nicht in den Vordergrund rücken, sondern wir müssen gerade in der jetzigen europäischen Entwicklung das Gewicht darauf legen – ich sage es in der Mundart –, in Europa und in der Welt «eine gute Falle zu machen». Das sollte Vorrang haben.
Nur eines noch: Man sagt, es sollten keine Pfründen geschaffen werden. Aber die Fraktionen bestimmen alle vier Jahre neu, wen sie in diese Ausschüsse wählen wollen. Es ist nicht eine Amtsdauer auf unbeschränkte Zeit in dem Sinne, dass ein einmal Gewählter einfach in dieser Funktion verbleibt. Wenn die Fraktionen oder die Gruppierungen es nicht fertigbringen, einem Delegierten nach acht oder zwölf Jahren zu sagen: «Hör mal, es ist genug», dann ist dies eine Schwäche der Fraktionen. Und all diejenigen, die vorhin gesagt haben – auch Herr Schmid –: «Reglementiert nicht zuviel!», denen möchte ich jetzt zurufen: «Reglementiert auch hier nicht zuviel, sondern überlasst den Fraktionen diese Entscheidungsspielräume!»

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Schmid 16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 13 Stimmen

Art. 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes C 22 Stimmen
Dagegen 5 Stimmen

D. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
D. Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Abs. 1 Bst. cbis (neu)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4
Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungsdelegation.

Antrag Schmid
Abs. 1 Bst. cbis (neu)
Streichen

Art. 1
Proposition de la commission
Al. 1 let. cbis (nouvelle)
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 4
Les Services du Parlement sont placés sous la surveillance de la Délégation administrative.

Proposition Schmid
Al. 1 let. cbis (nouvelle)
Biffer

Schmid: Nach dem Ausgang der Abstimmung bei Beschluss A Uebergangsbestimmung II ziehe ich die Anträge zu Artikel 1 und Artikel 12a zurück.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Abs. 4 – Al. 4
Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Kommission
Abs. 1 Bst. c
c. nach Anhörung der Verwaltungsdelegation die weiteren Beamten, ...
Abs. 2
.... den Bundesrat die Verwaltungsdelegation.
Abs. 4
.... nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation.

Art. 3
Proposition de la commission
Al. 1 let. c c. Les autres fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 27e classe de traitement, après avoir entendu la Délégation administrative.
Al. 2
Les Commissions de gestion consultent la Délégation administrative avant d'être entendues par le Conseil fédéral.
Al. 4
Le Secrétaire général nomme les autres fonctionnaires; il consulte d'abord la Délégation administrative lorsqu'il s'agit de fonctionnaires des classes de traitement 20 à 27.

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 5, Art. 6 Abs. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4 al. 5, art. 6 al. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

2. Abschnitt
Antrag der Kommission
Titel
Verwaltungsdelegation

Section 2
Proposition de la commission
Titre
Délégation administrative

Angenommen – Adopté

Art. 7
Antrag der Kommission
Titel
Aufgaben der Verwaltungsdelegation
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation steht der Geschäftsleitung vor ....

Art. 7
Proposition de la commission
Titre
Tâches de la Délégation administrative
Al. 1
La direction des Services du Parlement est subordonnée à la Délégation administrative. La Délégation surveille ....

Angenommen – Adopté

Art. 8
Antrag der Kommission
Titel
Beauftragter der Verwaltungsdelegation
Abs. 1
Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines .... a. Er vertritt die Verwaltungsdelegation gegenüber ....
b. ....
c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungsdelegation.
Abs. 2
.... mit dem Präsidenten die der Verwaltungsdelegation zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

Art. 8
Proposition de la commission
Titre
Délégué de la Délégation administrative
Al. 1
La Délégation administrative désigne ....
a. Il représente la Délégation administrative auprès ....
b. ....
c. Il vérifie l'application des directives et des décisions de la Délégation administrative.
Al. 2
.... les attributions conférées à la Délégation administrative, après entente avec le président de celle-ci.

Angenommen – Adopté

Art. 12a (neu)
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Schmid
Streichen

Art. 12a (nouveau)
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Schmid
Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
(Siehe Entscheid zu Art. 1)
Adopté selon la proposition de la commission
(Voir décision à l'art. 1)

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes D 27 Stimmen (Einstimmigkeit)

E. Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen
E. Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Titel
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction, titre
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1 Abs. 2
Antrag der Kommission
Die Mitglieder des Ständerates erhalten die Grundentschädigung von den Kantonen. Im übrigen werden sie vom Bund wie die Mitglieder des Nationalrates entschädigt.

Antrag Schmid
Die Mitglieder des Ständerates erhalten eine Grundentschädigung von den Kantonen. (Rest unverändert)

Art. 1 al. 2
Proposition de la commission
Les membres du Conseil des Etats reçoivent l'indemnité de base par les cantons; pour le surplus, ils sont indemnisés par la Confédération comme les membres du Conseil national.

Proposition Schmid
Les membres du Conseil des Etats reçoivent une indemnité de base par les cantons; pour le surplus .... (Reste inchangé)

Schmid: Ich gehe davon aus, dass Absatz 2 so auszulegen ist, dass die gemäss Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes festgelegten Grundentschädigungen von den Kantonen gemäss der Fassung der Kommission zu entrichten sind; das sind die 50 000 Franken. Bislang war es so, dass die Kantone selbst bestimmten, wie sie ihre Ständeräte besoldeten.
Mit meiner kleinen Abänderung «Die Mitglieder des Ständerates erhalten *eine* Grundentschädigung von den Kantonen» soll die kantonale Kompetenz, auch weniger zu bezahlen als der Bund für die Nationalräte, erhalten bleiben.
Ich bitte Sie, das so zu bewilligen.

Frau **Weber**, Berichterstatterin: Wir haben seit 1972 – wie ich Ihnen gestern gesagt habe – das Prinzip, dass wir zwischen einer Grundentschädigung und einer Leistungskomponente aufteilen. In Artikel 1 Absatz 2 wird die Grundentschädigung erwähnt. Wir sind der Meinung, dass in Zukunft nur die Grundentschädigung, die sich auf 50 000 Franken beläuft, von den Kantonen übernommen werden sollte. Bis jetzt war es so – wie Herr Schmid gesagt hat –, dass die Ständeräte (ausgenommen für Kommissionsarbeit) von den Kantonen bezahlt wurden.
Nun haben wir den Betrag aufgeteilt, weil wir den Kantonen nicht zumuten wollten, über den Betrag, den sie uns heute bereits bezahlen, hinauszugehen. Deshalb haben wir uns entschieden, die Grundentschädigung den Kantonen zu überlassen. Für sämtliche Sitzungsgelder ist aber der Bund zuständig, also für die Sessionen und die Kommissionen. Ich meine aber, dass dieser Teil auch geregelt werden muss. Deshalb ist der zweite Satz nötig.
Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 17 Stimmen
Für den Antrag Schmid 6 Stimmen

Art. 2
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 2
Streichen

Art. 2
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2
Biffer

Frau **Weber**, Berichterstatterin: Bei diesem Artikel kann Absatz 2 – nach Ihrem Beschluss zu Artikel 1 – gestrichen werden.

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 2 (neu)
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 3 al. 2 (nouveau)
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frau **Weber**, Berichterstatterin: Der Nationalrat hat beschlossen, Artikel 3 Absatz 2 zu streichen. Ich kann Sie auf Artikel 10 verweisen, der diese Aufgabe übernimmt, und auf Artikel 9 des Bundesbeschlusses. Es besteht also keine Differenz.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 1, 2, 4; Art. 6
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 5 al. 1, 2, 4; art. 6
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 7
Antrag der Kommission
Zur Aufrechterhaltung ihrer bisherigen beruflichen Vorsorge oder zum Auf- und Ausbau einer beruflichen Vorsorge erhalten die Ratsmitglieder einen zweckgebundenen Beitrag.

Art. 7
Proposition de la commission
Les députés reçoivent une indemnité qui sert au maintien de la prévoyance antérieure et, si nécesssaire, à la contribution ou à l'amélioration de la prévoyance professionnelle.

Angenommen – Adopté

Art. 9
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Reichmuth
Streichen

Art. 9
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Reichmuth
Biffer

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE PARLAMENTSDIENSTE, ÄNDERUNG VOM 18. DEZEMBER 1992

Ratsdebatten: Erstberatung SR: AB 1992 S 199; Erstberatung NR: AB 1991 N 2516;
Inkrafttreten: 01.01.1993, AS 1993 3.

Kurzbeschrieb

Das Sekretariat italienischer Sprache wird geschaffen. Dieses stellt in allen Fachbereichen Unterlagen bereit, sorgt für die Veröffentlichung und erledigt die Sekretariatsarbeiten.

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Änderung vom 18. Dezember 1992

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht des Büros des Ständerates vom 10. März 1992 [2],
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 [3] über die Parlamentsdienste wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. abis

[1] ...
a. ...
abis. Sekretariat italienischer Sprache;
b. ...

Art. 10a Sekretariat italienischer Sprache

[1] Das Sekretariat italienischer Sprache stellt in allen Fachbereichen Unterlagen bereit, sorgt für die Veröffentlichung und erledigt die Sekretariatsarbeiten.

[2] Der Umfang der Veröffentlichungen in italienischer Sprache wird nach Anhörung der italienischsprachigen Mitglieder der Bundesversammlung von der Verwaltungsdelegation bestimmt.

[1] SR 171.11
[2] Amtl Bull S 1992 195
[3] SR 171.115

II

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt am 1. Januar 1993 in Kraft.

Ständerat, 18. Dezember 1992
Der Präsident: Piller
Der Sekretär: Lanz

Nationalrat, 18. Dezember 1992
Der Präsident: Schmidhalter
Der Protokollführer: Anliker

5758

Materialien

zum Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste Änderung vom 18. Dezember 1992

Ratsdebatten

Ad 91.3193/92.406

Parlamentarische Initiative (Büro) Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Ergänzung

Iniziativa parlamentare (Ufficio) Decreto federale sui Servizi del Parlamento. Complemento

Initiative parlementaire (Bureau) Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Complément

---

Wortlaut der Initiative vom 10. März 1992
Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste wird wie folgt geändert:
Art. 1 Abs. 1
Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:
....
abis. Sekretariat italienischer Sprache
....
Art. 10a (neu)
Titel
Sekretariat italienischer Sprache
Abs. 1
Das Sekretariat italienischer Sprache stellt Unterlagen bereit in allen Fachbereichen, sorgt für die Veröffentlichungen und besorgt die Sekretariatsarbeiten.
Abs. 2
Der Umfang der Veröffentlichungen in italienischer Sprache wird von der Verwaltungskommission bestimmt.

Testo dell'iniziativa del 10 marzo 1992
Il decreto federale del 7 ottobre 1988 sui Servizi del Parlamento è completato nel modo seguente:
Art. 1 cpv. 1
I Servizi del Parlamento comprendono, oltre alla direzione:
....
abis. la segreteria di lingua italiana
....
Art. 10a (nuovo)
Titolo
Segreteria di lingua italiana
Cpv. 1
La segreteria di lingua italiana appronta la documentazione scientifica, provvede alle pubblicazioni e svolge i compiti di segretariato.
Cpv. 2
La Commissione amministrativa determina il volume delle pubblicazioni in lingua italiana.

Texte de l'initiative du 10 mars 1992
L'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les Services du Parlement est modifié comme il suit:
Art. 1 al. 1
Les Services du Parlement se composent de la direction et des services suivants:
....
abis. Le secrétariat de langue italienne
....
Art. 10a (nouveau)
Titre
Secrétariat de langue italienne
Al. 1
Le secrétariat de langue italienne prépare des documents concernant tous les domaines spécialisés, veille aux publications et assure les travaux de secrétariat.
Al. 2
La Commission administrative détermine le volume des publications en langue italienne.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 Abs. 1
Antrag des Büros
Zustimmung zum Entwurf des Büros

Titre et préambule, art. 1 al. 1
Proposition du Bureau
Adhérer au projet du Bureau

Angenommen – Adopté

Art. 10a
Antrag des Büros
Zustimmung zum Entwurf des Büros
Proposition du Bureau
Adhérer au projet du Bureau

Titel, Abs. 1 – Titre, al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Präsidentin: Hier hat Herr Salvioni beantragt, dass jeweils noch die italienischsprachigen Mitglieder der Bundesversammlung anzuhören wären.
Diesem Antrag wurde nicht widersprochen.

Angenommen gemäss Antrag Salvioni
Adopté selon la proposition Salvioni

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 10.15 Uhr
La séance est levée à 10 h 15

lité des droits des cantons qui sont les piliers de la Confédération. Si le Conseil des Etats, ainsi que le propose l'initiative, devait être mis en minorité par le Conseil national, le principe de l'égalité des droits des cantons serait violé. Si la Chambre haute est minorisée, cela implique en règle générale une mise en minorité des cantons à faible densité de population par les cantons fortement peuplés du Plateau. Les cantons qui ont souvent une identité étatique marquée auraient alors tendance à ne plus pouvoir se reconnaître dans l'Etat fédéral; l'équilibre délicat entre les cantons, les régions, les cultures et les groupes linguistiques serait menacé.
La proposition des auteurs de l'initiative n'éliminerait certes pas entièrement l'avantage d'un double examen de tout projet d'acte législatif par deux chambres de composition différente, mais elle en diminuerait sensiblement les effets. L'avantage d'un double examen est en effet que quatre yeux valent mieux que deux lorsqu'il s'agit d'examiner le même objet dans des optiques différentes. Toutefois, s'il est clairement établi d'avance qu'un point de vue a plus de poids que l'autre, on aura tendance à prendre moins en considération l'optique du plus faible. La Chambre du peuple et sa commission chargée de l'examen préalable ne seraient plus obligées de tenir compte du point de vue du Conseil des Etats et de s'efforcer de trouver un consensus. La procédure d'élimination des divergences telle qu'elle se déroule nécessairement aujourd'hui entre les deux conseils ne constitue donc pas, dans la plupart des cas, une fâcheuse perte de temps, mais un processus enrichissant qui permet de confronter des arguments et de perfectionner un projet. Un tel processus ne peut être fructueux qu'entre partenaires placés sur un pied d'égalité.»
Les initiatives parlementaires «Elimination des divergences par l'Assemblée fédérale, Chambres réunies» et «Suppression du Conseil des Etats» ont toutes deux été retirées, la première à l'automne 1991 déjà, la seconde peu avant le vote du 30 janvier 1992 au Conseil national. La Commission des institutions politiques n'estime donc pas nécessaire de revenir, si peu de temps après l'examen de ces initiatives, sur le principe de l'égalité des deux conseils.
La commission signale en outre que la révision de la loi sur les rapports entre les conseils du 4 octobre 1991 prévoit des mesures visant à lutter contre les retards, déplorés par l'auteur de l'initiative, que peut prendre l'adoption d'actes législatifs à cause de la procédure d'élimination des divergences. C'est ainsi que la procédure sera raccourcie et que les textes ne pourront plus faire indéfiniment la navette entre les deux chambres.
Pendant la discussion de l'initiative de M. Spielmann, conseiller national, certains membres de la commission ont mis l'accent sur la nécessité, dans un proche avenir, d'ouvrir un vrai débat sur une redéfinition du rôle des Chambres. Toutefois, loin de partir de l'idée avancée par l'auteur de l'initiative et inexacte en ces termes que le Conseil des Etats a des «effets négatifs» et qu'il joue le rôle d'une «instance de blocage», cette démarche pourrait se fonder sur la recherche d'une meilleure représentation des cantons.

Antrag der Kommission
Die Kommission hat mit 14 zu 0 Stimmen beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der Initiative sei keine Folge zu geben.

Proposition de la commission
Par 14 voix contre 0, la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative.

Angenommen – Adopté

92.406

Parlamentarische Initiative (Büro des Ständerates) Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Ergänzung

Initiative parlementaire (Bureau du Conseil des Etats) Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Complément

Beschluss des Ständerates vom 12. März 1992
Décision du Conseil des Etats du 12 mars 1992
Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

On. **Bühlmann,** relatrice: Un deputato francofono ha detto una volta in questa sala: «Les Tessinois parlent l'allemand quand ils veulent convaincre, le français quand ils expriment des banalités et l'italien quand ils veulent séduire leur électorat.»
Io mi sono decisa a parlare in italiano nella mia funzione di relatrice su questo decreto per segnalare che siamo un Parlamento trilingue; soltanto due lingue vengono utilizzate largamente, mentre la terza – l'italiano – gioca un ruolo subordinato. E' una situazione criticabile, non solamente perché l'italiano è una lingua bellissima, ma anche perché la considerazione e il ruolo attuale dell'italiano nel Parlamento e nei suoi servizi sono insoddisfacenti. Di questa insufficiente presenza italofona tratta il punto dell'ordine del giorno, del quale la Commissione delle istituzioni politiche mi ha nominata come relatrice di lingua tedesca. Io però mi sono decisa a parlare in italiano in segno di rispetto nei confronti di questa terza lingua ufficiale del nostro Paese.
Siamo un Paese plurilingue e pluriculturale, e questo significa una ricchezza straordinaria, per la quale veniamo invidiati da tanti altri Paesi, ma questa ricchezza, se la vogliamo mantenere, ha il suo prezzo.
Per questo, la commissione vi propone all'unanimità di accettare un completamento del decreto federale sui servizi del Parlamento. La modifica si riferisce in primo luogo all'articolo primo capoverso primo che dice: «I Servizi del Parlamento sono composti a. della Segreteria generale;» – e questa è l'aggiunta nuova – «a bis. della Segreteria di lingua italiana; ....»
Alle origini di questo articolo stava una mozione del consigliere ticinese Cavadini Adriano, deposta nell'ottobre dell'anno scorso. In quel periodo il consigliere nazionale Cavadini Adriano era il Presidente della deputazione ticinese. Questa deputazione è un gruppo semiufficiale e però riconosciuto dal Governo ticinese e sostenuto con un modesto contributo finanziario. Questo gruppo s'incontra una volta per sessione per discutere i problemi rilevanti per tutti i consiglieri del Cantone Ticino a Berna. E' da questa deputazione che provenivano le rivendicazioni della mozione Cavadini Adriano. La deputazione ticinese chiedeva che nei Servizi del Parlamento la lingua italiana sia equiparata alle altre lingue ufficiali, come d'altronde previsto dall'articolo 116 della Costituzione federale. In particolare a titolo di esempio si chiedeva:
1° che tutta la documentazione disponibile in tedesco e in francese sia pure ottenibile in italiano, per esempio il riassunto delle deliberazioni dell'Assemblea federale, il programma generale, il programma delle sessioni, la prospettiva, la retrospettiva delle sessioni, i rapporti etc.;

2° che in Parlamento e nelle sue commissioni sia assicurata la traduzione simultanea anche in italiano e che il relatore della Svizzera italiana possa esprimersi nella sua lingua;
3° che nei Servizi del Parlamento vi siano anche funzionari di concetto di lingua italiana;
4° che tra il personale di cancelleria a disposizione del Parlamento siano pure presenti persone di lingua madre italiana.
Il Consiglio degli Stati respingeva questa mozione nella sessione di marzo di quest'anno. Si decideva però di completare il decreto federale del 7 ottobre 1988 sui Servizi del Parlamento, mediante una iniziativa parlamentare. Si è avuta piena comprensione per le rivendicazioni della mozione, come traspare dalla seguente citazione del rapporto: «Riguardo alla mozione qui in esame è opportuno partire dai problemi concreti cui sono confrontati i membri dell'Assemblea federale. La crescente differenziazione dei testi legislativi crea maggiore specializzazione terminologica, aggravando i problemi linguistici, cosicchè durante i dibattiti svolti nelle altre lingue ufficiali anche i parlamentari più preparati hanno maggiori difficoltà. Oggettivamente è ormai illusorio credere che trattandosi di finezze legislative, tutti siano in grado di seguire compiutamente il dibattito. D'altro lato, l'inglese si sta imponendo tanto in politica internazionale quanto in ambito economico e scientifico a scapito della seconda e più ancora della terza lingua nazionale.
I parlamentari di lingua italiana sono particolarmente toccati da questo problema. Lo svolgimento attuale dei lavori impone loro l'esame di documentazione, redatta in francese o tedesco e durante i dibattiti di gruppo commissionali non possono esprimersi nella lingua madre.
La mutua comprensione nelle lingue nazionali figura tra le componenti del nostro patrimonio culturale; è una forza e una specificità del nostro Paese e come tale merita di essere incoraggiata e sostenuta, non ostacolata. L'Ufficio ritiene dunque importante adottare i provvedimenti necessari per migliorare la situazione dei parlamentari italofoni.»
Dal Consiglio degli Stati venivano ridotte le rivendicazioni della mozione, e ciò che è rimasto con questo nuovo articolo a bis del decreto federale sui Servizi del Parlamento è soltanto una parte. Però, nel frattempo una parte delle rivendicazioni veniva soddisfatta. Il Consiglio federale ha infatti deciso nel settembre dell'anno scorso di potenziare il servizio di traduzione in italiano con 20 persone di lingua italiana e di aumentare gradatamente la dotazione fino a raggiungere 48 persone nel 1998; metà del servizio localizzato a Berna, metà nel Cantone Ticino. Quindi, la traduzione scritta sarà assicurata.
La Segreteria di lingua italiana, proposta nella nuova lettera a bis dell articolo primo invece avrebbe la funzione di un sostegno amministrativo e tecnico dei deputati ticinesi. Si pensa ad una segretaria ed a un collaboratore scientifico o ad una collaboratrice scientifica.
Il nuovo articolo 10a capoverso 1 descrive la funzione di questo segretariato e il capoverso 2 dice in che misura la pubblicazione in italiano dovrà essere fatta, dopo aver sentito i bisogni dei membri italofoni delle Camere federali.
Il preventivo del 1993 prevedeva già per l'anno prossimo l'attuazione delle decisioni che stiamo per prendere. La necessità di risparmio ha fatto cadere questi crediti e quindi l'attuazione è rinviata. Malgrado questo rinvio la commissione è convinta che si tratta di una soluzione praticabile, finanziariamente sostenibile, ed è un passo piccolo, ma assolutamente necessario, per una buona comprensione tra le varie lingue del Paese. Perciò essa vi propone, all'unanimità, di accettare questa modifica del decreto federale sui Servizi del Parlamento.

Mme **Aubry,** rapporteur: Je ne parlerai pas en italien, mais en français, ce qui fera un certain équilibre du côté des minorités. Nos collègues de langue italienne ont été, jusqu'à ce jour, patients et dociles, car ils ont supporté les travaux des commissions et nos débats dans deux langues: l'allemand et le français, qui ne sont pas leurs langues maternelles. Lorsqu'on connaît l'effort que cela demande de travailler dans une langue qui n'est pas la sienne, avec tout le vocabulaire spécifique que cela comporte dans un parlement, nous ne pouvons que les admirer.
Le volume de travail de nos conseils étant toujours plus élevé, l'initiative parlementaire du Conseil des Etats que nous traitons ici vise à faciliter une partie du travail à nos collègues tessinois, même s'ils parlent très bien et l'allemand, et le français. C'est une motion de M. Cavadini Adriano, président à l'époque de la délégation tessinoise, qui a rendu les deux conseils attentifs au problème de la langue italienne au Parlement. Elle a été acceptée par notre conseil fin juin 1991. Le Conseil des Etats, en traitant l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement, proposé par son Bureau, a apporté une modification à cette proposition; c'est celle que nous vous présentons au nom de notre commission qui l'a acceptée à l'unanimité.
La motion Cavadini Adriano, au point 1, concernait l'organisation des Services du Parlement pour la prise en considération de la langue italienne. L'arrêté fédéral sur les Services du Parlement comprend deux parties: la première, directement liée par l'arrêté, et la deuxième qui concerne le service de traduction, ce dernier étant déjà partiellement réalisé. Le président actuel de la délégation des députés de Suisse italienne, M. Caccia, s'est estimé entièrement d'accord avec la décision du Conseil des Etats du 12 mars 1992.
Je préciserai que la délégation tessinoise est un peu un club, sans base législative, mais reconnue par le Conseil d'Etat et le Parlement du Tessin. Le soutien financier est fort modeste, trop à nos yeux. Nos collègues tessinois se retrouvent en général une fois par session, afin de discuter entre eux des problèmes qui sont importants à leurs yeux, même si l'unanimité n'est pas toujours évidente. Mais elle l'est lorsqu'il s'agit de problèmes ayant trait à la culture, à la langue et au canton. La députation est d'accord, ce qui est important, avec cet arrêté fédéral, car elle ne veut pas une solution plus sophistiquée qui prendrait encore davantage de temps sans apporter immédiatement les améliorations nécessaires.
Du point de vue pratique, c'est un premier pas vers l'égalité de traitement des langues nationales. Ce que notre commission vous propose, c'est d'accepter la proposition du Conseil des Etats du 12 mars 1992, soit à l'article 10a (nouveau) une précision importante à l'alinéa 2: «La Délégation administrative détermine, après consultation des membres de langue italienne de l'Assemblée fédérale, le volume des publications en langue italienne.» Ce n'est donc pas l'entité de notre travail qui sera traduite, mais ce qui est nécessaire, indispensable à la compréhension pour les Tessinois. Cette adjonction a son importance, car c'est le groupe parlementaire tessinois qui déterminera la nécessité de traduire les textes importants pour le travail de ses membres. Ce ne sera donc pas l'entité des papiers de travail du Parlement qui sera choisie – je le répète une fois de plus – mais ce qui sera jugé indispensable coup par coup.
L'initiative avait déjà prévu d'adjoindre un secrétariat de langue italienne au secrétariat central du Parlement. Le Conseil fédéral a d'ailleurs décidé, l'automne passé, d'augmenter le service de traduction italien et de renforcer graduellement le nombre de traducteurs afin d'arriver à 48 personnes en 1998. Une partie de ces services sera installée à Berne, l'autre au Tessin.
Concernant les implications de cet arrêté sur les finances fédérales, nous les avons mises au budget 1993, mais, hélas, les coupes qui ont été faites ont éliminé ces crédits et la planification de cet arrêté a été renvoyée. Même remise à plus tard, l'application de cet arrêté est une décision importante pour un meilleur équilibre entre les langues et les cultures.
Ce n'est pas un cadeau de Noël que vous faites à la minorité tessinoise, c'est un acte de justice. Nous avons déjà, en Suisse, une divergence de mentalités, un manque de compréhension dû à des handicaps linguistiques, n'en ajoutons pas encore! Et je vous remercie de bien vouloir suivre votre commission.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 100 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

92.3212

Motion Cavadini Adriano
Steuerpolitisches Programm für den Unternehmensstandort Schweiz
Politique fiscale propice à l'implantation d'industries en Suisse

---

Wortlaut der Motion vom 10. Juni 1992
Der Bundesrat wird eingeladen, im Anschluss an die Stempelrevision, das Sanierungsprogramm und die neue Finanzordnung auch ein steuerpolitisches Programm zu erstellen. Damit sollen mittel- und langfristige Voraussetzungen für unternehmerfreundliche Steuermassnahmen, für attraktivere Investitionsbedingungen, für sicherere Arbeitsplätze und für die Fortsetzung einer bedeutenden Sozial- und Umweltpolitik geschaffen werden. Im Zusammenhang mit anderen Aenderungen unserer Verfassung, Gesetzgebungen und Verordnungen sollte so möglich sein, die schweizerischen Rahmenbedingungen und den Standort Schweiz grundsätzlich zu verbessern.
Zu diesem Anschlussprogramm, mit dem Ziel, unsere Attraktivität in Europa zu stärken, gehören:
1. Eliminierung der Taxe occulte;
2. Abbau der Verrechnungssteuer auf ein Niveau, das demjenigen der wichtigen EG-Länder entspricht. Ein erstes Ziel wäre ein Satz von 20 Prozent;
3. Milderung der steuerlichen Doppelbelastung von Aktiengesellschaft und Aktionär;
4. Eliminierung der Emissionsabgabe auf der Bildung von Aktienkapital;
5. Beseitigung der Umsatzabgabe auf dem börsenmässigen Handel mit Wertpapieren und auf dem Geldmarktpapier;
6. Beseitigung der besonderen steuerlichen Diskriminierung von Immobilienanlagefonds;
7. Ausschaltung des Holding-Quellensteuersockels;
8. Möglichkeit der Gewinn- und Verlustrechnung bei holdingverbundenen Gesellschaften;
9. Vereinfachung und Flexibilität in der Anwendung von Steuergesetzen und Verfahren.
Die finanziellen Ausfälle dieser Steuererleichterungen sollten meistens durch eine angemessene Mehrwertsteuer kompensiert werden.

Texte de la motion du 10 juin 1992
Je charge le Conseil fédéral de mettre sur pied, à la suite du programme d'assainissement, du nouveau régime financier et de la révision de la loi sur les droits de timbre, un programme de politique fiscale. Sur la base de ce programme, il s'agira, à moyen et long termes, de prendre des mesures fiscales favorables aux entreprises, de créer des conditions propres à attirer les investissements, d'accroître la sécurité de l'emploi et de continuer à prendre des mesures importantes dans le domaine social et écologique. Associé à d'autres modifications de la constitution, de lois et d'ordonnances, cet ensemble de mesures devrait permettre d'améliorer les conditions générales et l'attrait économique de notre pays au sein de l'Europe.
Les mesures nécessaires à cet effet sont les suivantes:
1. éliminer la taxe occulte;
2. ramener l'impôt anticipé au niveau pratiqué par les grands pays de la CE. Un premier objectif serait de l'abaisser à 20 pour cent;
3. alléger la double charge fiscale qui pèse sur les sociétés anonymes et les actionnaires;
4. supprimer le droit d'émission sur la création du capital-actions;
5. supprimer le droit de négociation sur le commerce en bourse de titres et sur les papiers monétaires;
6. abolir la discrimination fiscale qui frappe tout spécialement les fonds de placement immobiliers;
7. supprimer le montant forfaitaire de l'impôt à la source sur les holdings;
8. permettre aux sociétés apparentées à des holdings d'établir un compte de pertes et profits;
9. simplifier et assouplir l'application des lois sur la fiscalité et les procédures afférentes.
Les répercussions financières de ces allègements fiscaux devraient être contrebalancées dans leur majeure partie par une taxe appropriée sur la valeur ajoutée.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Allenspach, Aubry, Berger, Bezzola, Binder, Blocher, Bortoluzzi, Bührer Gerold, Caccia, Chevallaz, Cincera, Cotti, Couchepin, Daepp, Dettling, Eggly, Engler, Etique, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Giger, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guinand, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Peter, Iten Joseph, Jäggi Paul, Leuba, Loeb François, Mamie, Mauch Rolf, Maurer, Miesch, Mühlemann, Müller, Narbel, Neuenschwander, Oehler, Perey, Philipona, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scheidegger, Scheurer Rémy, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Spoerry, Steinegger, Stucky, Suter, Vetterli, Wanner, Wittenwiler, Wyss Paul, Zölch (76)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit
Pour être eurocompatibles, nous devons axer davantage notre politique sur la déréglementation et sur le libre jeu des forces du marché. Cela signifie pour les entreprises:
– qu'elles doivent investir et innover davantage, afin de conserver leur position sur le marché;
– qu'elles réaliseront des bénéfices moins importants en raison de l'accroissement de la concurrence et donc
– qu'il leur sera plus difficile de s'autofinancer et de constituer des réserves.
L'Etat verra se réduire l'assiette fiscale et la libre circulation des capitaux ramènera les taux d'intérêts suisses à la moyenne européenne.
Il faut ajouter que nous ne pouvons financer notre politique sociale et écologique que si notre économie privée est saine et dispose de suffisamment de capital.
La Confédération doit elle-même absorber d'énormes capitaux pour réaliser une série de projets de grande ampleur (NLFA). Ce phénomène fera monter les taux d'intérêts, qui sont le prix du capital, et il accroîtra le besoin de capitaux supplémentaires des entreprises, besoin lié au marché européen. Le volume de l'épargne suisse et l'attrait de notre pays sur le plan financier ne suffiront pas à répondre à ce besoin.
Il est donc impératif, d'une part, d'améliorer les conditions d'implantation et les conditions générales pour les entreprises suisses, d'autre part, d'attirer de nouveau les investisseurs étrangers et surtout les investisseurs institutionnels. Par ailleurs, nous devons tout mettre en oeuvre pour éviter le transfert de nos entreprises à l'étranger. Pour ce faire, il faut agir à temps, c'est-à-dire préparer dès aujourd'hui les mesures nécessaires et arrêter pour leur exécution un calendrier auquel on se tiendra rigoureusement. En augmentant l'attrait économique de notre pays, on obtiendrait à moyen terme un accroissement de l'assiette fiscale.

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE PARLAMENTSDIENSTE, ÄNDERUNG VOM 13. DEZEMBER 1996

Kommissionsbericht: 08.11.1996, BBl 1996 V 556; **Ratsdebatten:** Erstberatung SR: AB 1996 S 864; Erstbera-tung NR: AB 1996 N 2486; **Inkrafttreten**: 01.01.1997, AS 1996 3257.

Kurzbeschrieb

Die Wahlkompetenzen der Generalsekretärin wird bis in die Lohnklasse 31 ausgedehnt. Der Bundesrat hatte auch seine Wahlkompetenzen gegenüber den Departementen neu definiert.

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Änderung vom 13. Dezember 1996

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Einsicht in den Bericht des Büros des Ständerates vom 8. November 1996 [2],
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 [3] über die Parlamentsdienste wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 4

[1] Der Bundesrat wählt:

b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär;
c. nach Anhörung der Verwaltungsdelegation die weiteren Beamten, die höher als in der 31. Besoldungsklasse eingereiht sind.

[4] Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 26–31 nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation.

II

[1] Dieser Bundesbeschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund der Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt am 1. Januar 1997 in Kraft.

Ständerat, 13. Dezember 1996
Der Präsident: Delalay
Der Sekretär: Lanz

Nationalrat, 13. Dezember 1996
Die Prasidentin: Stamm Judith
Der Protokollführer: Anliker

8667

[1] SR **171.11**
[2] BBl **1996** V 566
[3] SR **171.115**

Materialien

zum Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste Änderung vom 13. Dezember 1996

Kommissionsbericht und Ratsdebatten

96.445

Parlamentarische Initiative Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderung

Bericht des Büros des Ständerates

vom 8. November 1996

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21quater Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht.

Das Büro des Ständerates beantragt, ihrem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

8. November 1996

Im Namen des Büros des Ständerates
Der Präsident: Schoch

Bericht

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat seit 1. Januar 1996 einen Teil seiner bisherigen Wahlkompetenzen an die Departemente delegiert (Art. 4 Abs. 1 Beamtenordnung I, SR *172.221.101*). Der Bundesrat selbst wählt nur noch die Beamten und Beamtinnen in der Überklasse (d. h. höher als Lohnklasse 31).

2 Folgen für die Parlamentsdienste

Nach der bisherigen Regelung in Artikel 3 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste liegt die Kompetenz zur Wahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste bis und mit Lohnklasse 27 bei der Generalsekretärin der Bundesversammlung (teilweise nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation), darüber beim Bundesrat. Um keine Lücke in der Kompetenz der Wahl von Beamten in die 28. bis 31. Lohnklasse entstehen zu lassen, sind in Übereinstimmung mit der oben erwähnten Änderung der Beamtenordnung die Wahlkompetenzen der Generalsekretärin bis in die Lohnklasse 31 auszudehnen. Die Wahlen von Beamten in der Überklasse fallen weiterhin in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Der Bundeskanzler, dem die Parlamentsdienste für personalrechtliche Fragen administrativ unterstellt sind, ist mit dieser Regelung einverstanden.

Die notwendigen Änderungen sind in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 4 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste enthalten.

3 Wahl des Leiters der PVK

Das Büro benützt die Gelegenheit, eine weitere, geringfügige Anpassung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste zu beantragen. Mit dem Beschluss der Geschäftsprüfungskommissionen, die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) in das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen einzugliedern, wird es keinen Leiter der PVK mehr geben, der in der Überklasse eingereiht wird. Somit fällt auch die Wahlkompetenz des Bundesrates in diesem Bereich dahin.

Die entsprechende Änderung ist in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste enthalten.

4 Zustimmung der betroffenen Organe

Die Verwaltungsdelegation, das Aufsichtsorgan über die Parlamentsdienste gemäss Artikel 7 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, hat die beantragten Änderungen an ihrer Sitzung vom 23. September 1996 gutgeheissen. Die Koordinationsgruppe der beiden Geschäftsprüfungskommissionen hat der Änderung von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b zugestimmt.

Der Bundesrat verzichtet auf eine Stellungnahme gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 4 Geschäftsverkehrsgesetz.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

6 Verfassungsmässigkeit

Die Revision des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste stützt sich auf die Artikel 8^{bis} und 8^{novies} des Geschäftsverkehrsgesetzes. Gemäss Artikel 8^{bis} Absatz 1 und Artikel 8^{novies} Absatz 6 untersteht sie nicht dem Referendum.

8667

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes [1],
nach Einsicht in den Bericht des Büros des Ständerates vom 8. November 1996 [2],
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 [3] über die Parlamentsdienste wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 4

[1] Der Bundesrat wählt:
b. nach Anhören der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär;
c. nach Anhören der Verwaltungsdelegation die weiteren Beamten, die höher als in der 31. Besoldungsklasse eingereiht sind.

[4] Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 26–31 nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation.

II

[1] Dieser Bundesbeschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund der Artikel 8bis und 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

[2] Er tritt am 1. Januar 1997 in Kraft.

8667

[1] SR 171.11
[2] BBl 1996 V 566
[3] SR 171.115

ser la possibilité d'aménager de nouvelles sections de cours d'eau navigables, tout en prenant les mesures de protection nécessaires pour l'environnement. Le plan sectoriel sera en effet établi sur la base de l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire.
3. La convention de 1929 avec l'Allemagne impose à la Suisse une obligation concernant la navigation sur le Rhin. Le projet du Conseil fédéral respecte cet accord. La solution du Conseil national, par contre, avec la nouvelle formulation de l'article 24 alinéa 3, n'est pas convaincante. La compétence attribuée aux cantons n'est pas claire et, surtout, ce qui n'est pas clair c'est si c'est la Confédération ou les cantons qui sont responsables du respect des traités internationaux, dans le cas particulier de la convention avec l'Allemagne.
4. En ce qui concerne l'intérêt futur manifesté pour les voies navigables, on cite ici que le gouvernement allemand ainsi que celui du Bade-Wurtemberg sont toujours intéressés à la navigation sur le Rhin, de Bâle jusqu'à la confluence avec l'Aar.
5. Enfin, en ce qui concerne les coûts des plans sectoriels de protection du Rhin, de la confluence de l'Aar jusqu'à Rheinfelden, notre commission a estimé que ces coûts entrent dans le cadre des mesures générales de protection nécessaires et sont la conséquence d'une convention avec l'Allemagne. Je signale toutefois que le Conseil national estime que ces coûts sont très élevés et j'aimerais entendre, Monsieur le Conseiller fédéral, votre prise de position à ce sujet.
En conclusion, je vous invite à suivre la proposition de notre commission et à rejeter la solution du Conseil national. Je vous signale aussi que notre commission exprime le voeu que cette loi puisse entrer en vigueur le plus tôt possible.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Das Geschäft wird jetzt schon zum dritten Mal hier beraten. In der ersten Beratung haben Sie den Entwurf des Bundesrates modifiziert. Der Bundesrat hat sich nachher Ihnen angeschlossen und ist dankbar, dass Sie sich jetzt ihm anschliessen. Es geht hier nur darum, langfristig die Möglichkeit eines Ausbaus sicherzustellen. Artikel 27 sieht ganz ausdrücklich vor, den Entscheid über eine allfällige Realisierung des Ausbaus dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Es würden bei einem Ausbau also wieder beide Kammern zum Zuge kommen, und wer mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, kann das Referendum dagegen ergreifen. Deswegen kann ich nicht verstehen, warum man sich die Möglichkeit schon jetzt für immer verbauen will.
Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie am Beschluss festhalten, und kann Sie darin nur unterstützen.

Art. 24 Abs. 2, 3; 25–27
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 24 al. 2, 3; 25–27
Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.445

Parlamentarische Initiative (Büro-SR) Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderung

Initiative parlementaire (Bureau-CE) Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Modification

Bericht und Beschlussentwurf des Büros-SR vom 8. November 1996 (wird im BBl veröffentlicht)
Rapport et projet d'arrêté du Bureau-CE du 8 novembre 1996 (sera publié dans la FF)

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Iten Andreas (R, ZG), Berichterstatter: Ich werde gleich alle Änderungen zusammenfassend darstellen: Ausgangspunkt der Änderung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste ist der Entscheid des Bundesrates, einen Teil seiner bisherigen Wahlkompetenzen an die Departemente zu delegieren. Der Bundesrat wählt nur noch die Beamtinnen und Beamten, die höher als in der Lohnklasse 31 eingestuft sind, also diejenigen in der sogenannten Überklasse.
Dieser Beschluss hat Auswirkungen auf die Parlamentsdienste. Nach der bisherigen Regelung wählte die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis zur Lohnklasse 27. Sie oder er musste dabei teilweise Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation nehmen. Die höher eingestuften Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden vom Bundesrat gewählt. Damit nun keine Lücke entsteht, sind die Kompetenzen der Generalsekretärin zu ändern, und zwar so, dass sie neu die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis zur Lohnklasse 31 selbständig oder «nach Rücksprache mit der Verwaltungsdelegation» (vgl.: Art. 3 Abs. 4 des Beschlussentwurfes) wählen kann. Der Bundeskanzler, dem die Parlamentsdienste in personalrechtlichen Fragen administrativ unterstellt sind, ist mit dieser Regelung einverstanden. Der Bundesrat wird wie in der übrigen Bundesverwaltung Beamte der Parlamentsdienste in der Überklasse wählen.
Die Änderung wird in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 4 des Beschlussentwurfes beantragt.
Zugleich beantragt Ihnen das Büro, eine weitere Änderung vorzunehmen. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) in das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen einzugliedern. Damit gibt es keinen selbständigen Leiter der PVK mehr. Der Leiter der PVK war in der Überklasse eingereiht, so dass ihn der Bundesrat wählen musste. Das ist nach der Neuregelung nicht mehr der Fall.
Somit kann in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Satz, wonach der Bundesrat den Leiter der PVK wählt, gestrichen werden. Die Verwaltungsdelegation, das Aufsichtsorgan über die Parlamentsdienste, hat diese beantragten Änderungen gutgeheissen. Auch die Koordinationsgruppe der beiden Geschäftsprüfungskommissionen hat der Streichung des Leiters der PVK zugestimmt. Der Bundesrat ist mit der Änderung ebenfalls einverstanden.
Ich beantrage Ihnen im Auftrag des Büros, den Änderungen des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Titre et préambule, ch. I, II

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.042

Parlamentarische Immunität von Nationalrat Scherrer Jürg. Aufhebung

Immunité parlementaire du conseiller national Scherrer Jürg. Levée

Beschluss des Nationalrates vom 23. September 1996
Décision du Conseil national du 23 septembre 1996

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 26. August 1995 wurde bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern eine Strafanzeige gegen Nationalrat Scherrer Jürg wegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB; SR 311.0) eingereicht.
Die Strafanzeige wird wie folgt begründet: Nationalrat Scherrer habe in der Fernsehsendung «Arena» des Schweizer Fernsehens DRS, «Umstrittene Flüchtlingspolitik», die am 25. August 1995 ausgestrahlt wurde, Aussagen gemacht, die gegen Artikel 261bis StGB (Rassendiskriminierung) verstiessen.
Das Gesuch wurde gemäss Artikel 346 StGB (Örtliche Zuständigkeit. Gerichtsstand des Ortes der Begehung) der Bezirksanwaltschaft Zürich mit der Bitte um Anerkennung des Gerichtsstandes übermittelt.
Die Bezirksanwaltschaft Zürich leitete die Eingabe mit Schreiben vom 24. Oktober 1995 an die eidgenössischen Räte weiter mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Scherrer Jürg abzuklären und gegebenenfalls die Immunität aufzuheben.
Wegen Verfahrensfragen erfuhr die Behandlung des Gesuches eine gewisse Verzögerung. Die Bezirksanwaltschaft Zürich hatte nämlich vorerst um die Ermächtigung ersucht, die Aufzeichnung der Sendung «Arena» des Schweizer Fernsehens DRS vom 25. August 1995 einzuholen, um die Aussagen von Herrn Scherrer Jürg überprüfen zu können. Nach dieser Prüfung stellte die Bezirksanwaltschaft Zürich mit Schreiben vom 14. Mai 1996 den Antrag, die Immunität von Nationalrat Scherrer Jürg aufzuheben.
Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden zur Vorprüfung den Kommissionen für Rechtsfragen von Nationalrat und Ständerat unterbreitet (Art. 46 Abs. 1 GRN; Art. 37 Abs. 4 GRS). Die Priorität kommt dem Rat zu, dem das beschuldigte Mitglied angehört (Art. 14 Abs. 3 VG; SR 170.32).
1. Prüfung des Gesuches
Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates befasste sich am 24. Oktober 1996 mit dem Gesuch der Bezirksanwaltschaft Zürich. Der Nationalrat hatte am 23. September 1996 beschlossen, die Immunität von Nationalrat Jürg Scherrer nicht aufzuheben.
2. Verfahren
Nach Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG) bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.
Die Bundesversammlung hat im Ermächtigungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.
Das VG enthält keine genauen Richtlinien über die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern. Aber aus der Unterscheidung zwischen drei Arten von Immunität lassen sich doch gewisse Schlüsse ziehen:
2.1 Die sogenannte absolute Immunität gemäss Artikel 2 Absatz 2 VG, wonach Ratsmitglieder für ihre Voten im Rat oder in den Kommissionen nicht verantwortlich gemacht werden können: In diesem Fall kann die Immunität nicht aufgehoben werden.
2.2 Die Sessionsteilnahmegarantie gemäss Artikel 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, wonach für Delikte, die in keinem Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen, die Strafverfolgung während der Session gehindert ist: Die Immunität kann in einem relativ einfachen Verfahren aufgehoben werden. Es genügen das schriftliche Einverständnis des Betroffenen und bei dessen Fehlen die Zustimmung des einen Rates, dem der Betroffene angehört.
2.3 Zwischen diesen beiden Arten von Immunität liegt die Immunität für Delikte, die mit der Amtstätigkeit im Zusammenhang stehen. Gemäss Artikel 14 VG ist die Aufhebung dieser Immunität zwar möglich, aber nur durch Zustimmung beider Räte (relative Immunität). Das Einverständnis des Betroffenen ist als Aufhebungsgrund nicht vorgesehen.

Erwägungen der Kommission
1. Da sich die absolute Immunität (vgl. Punkt 2.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (vgl. Punkt 2.2) von vornherein ausklammern lassen, stellte sich für die Kommission die Frage, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (vgl. Punkt 2.3). Sie prüfte vorerst, ob die Anschuldigungen gegen Herrn Scherrer Jürg mit seiner Amtstätigkeit oder seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat im Zusammenhang stehen.
Die Kommission stützte sich dabei auf die Richtlinien der Petitionskommission des Nationalrates vom 28. August 1991, die auf einer langen Praxis beruhen und die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG präzisieren. Laut diesen Richtlinien ist der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung anzunehmen, wenn ein Parlamentsmitglied an öffentlichen Diskussionen, vorab an Radio und Fernsehen, politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und gewonnenen Einsichten verwendet.
Herr Scherrer wurde durch den Gesprächsleiter der Sendung «Arena», Herrn Filippo Leutenegger, als «Jürg Scherrer, Nationalrat der Freiheits-Partei» vorgestellt. Diese Bezeichnung wurde auch mehrmals eingeblendet. Sein Gesprächspartner, Herr Jean Ziegler, wurde als «Nationalrat der Sozialdemokratischen Partei» präsentiert.
Aufgrund der Unterlagen hielt die Kommission fest, dass zwischen den inkriminierten Äusserungen und der öffentlichen Stellung von Herrn Scherrer als Nationalrat tatsächlich ein Zusammenhang besteht. Sie beschloss ohne Gegenantrag, auf das Begehren um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Scherrer Jürg einzutreten.
2. Die Richtlinien halten auch die Kriterien für den materiellen Entscheid fest. Dabei gilt es, zwei öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats einerseits

Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte

Arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0253)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bodenmann, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, David, de Dardel, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuba, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scherrer Werner, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler, Zwygart (187)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Bührer, Eggly, Epiney, Filliez, Gysin Hans Rudolf, Lauper, Marti Werner, Pini, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Zapfl (12)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:
Stamm Judith (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

96.445

Parlamentarische Initiative (Büro-SR) Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderung

Initiative parlementaire (Bureau-CE) Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Modification

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 2368 hiervor – Voir page 2368 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Dezember 1996
Décision du Conseil des Etats du 13 décembre 1996

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0190)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bodenmann, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuba, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scherrer Werner, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Zwygart (178)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Blocher, Couchepin, Föhn, Frey Walter, Loretan Otto, Schmied Walter, Strahm (7)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Bührer, Eggly, Epiney, Filliez, Goll, Gysin Hans Rudolf, Lauper, Marti Werner, Pini, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Zapfl, Ziegler (14)

96.3289

Interpellation Thanei
Tarife Paketpost
Tarifs postaux pour les paquets

Diskussion – Discussion

Siehe Seite 1918 hiervor – Voir page 1918 ci-devant

Präsidentin: Frau Thanei verzichtet auf die Diskussion. Der Vorstoss ist somit erledigt.

96.445

Parlamentarische Initiative (Büro-SR) Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderung
Initiative parlementaire (Bureau-CE) Arrêté fédéral sur les Services du Parlement. Modification

Bericht und Beschlussentwurf des Büros-SR vom 8. November 1996 (BBl V 566)
Rapport et projet d'arrêté du Bureau-CE du 8 novembre 1996 (FF V 551)

Beschluss des Ständerates vom 25. November 1996
Décision du Conseil des Etats du 25 novembre 1996

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
Arrêté fédéral sur les Services du Parlement

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 0256)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Alder, Banga, Baumann Alexander, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Binder, Borel, Bühlmann, Bührer, Carobbio, Chiffelle, Christen, Comby, de Dardel, Deiss, Diener, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Fankhauser, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadient, Gros Jean-Michel, Hafner Ursula, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Kofmel, Lachat, Langenberger, Leuenberger, Loretan Otto, Meier Hans, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Scheurer, Schlüer, Seiler Hanspeter, Steinegger, Steinemann, Stump, Teuscher, Thür, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Wittenwiler (66)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Föhn, Frey Walter (2)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aeppli, Aguet, Aregger, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bodenmann, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Cavalli, Columberg, Couchepin, David, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eggly, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Seengen, Friderici, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Herczog, Hilber, Hochreutener, Hubacher, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Keller, Kühne, Kunz, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Suter, Thanei, Theiler, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (131)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:
Stamm Judith (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 16.45 Uhr
La séance est levée à 16 h 45

VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN ZUR PARLAMENTSVERWALTUNG

ab 2000

BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT VOM 18. APRIL 1999

Botschaft: 20.11.1996, BBl 1996 I 1; **Kommissionsbericht:** 06.03.1997, BBl 1997 III 245; **Stellungnahme des Bundesrates:** 09.06.1997, BBl 1997 III 1484; **Ratsdebatten**: Erstberatung NR: AB 1998 N 104; Erstberatung SR: AB 1998 S 280; Differenzen NR: AB 1998 N 1434; Differenzen SR: AB 1998 S 865;
Inkrafttreten: AS 1999 2556, 01.01.2000.

Kurzbeschrieb

Die Parlamentsdienste werden aus der Bundeskanzlei herausgelöst. Sie können die Bundesverwaltung für technisch-administrative Aufgaben, aber auch für die Gesetzgebung auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative beiziehen.

Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung

Auszug

vom 18. Dezember 1998

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996[1],
beschliesst:

I

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999

Präambel

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Das Schweizervolk und die Kantone,

in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung,

im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken,

im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben,

im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen,

gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen,

geben sich folgende Verfassung:

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Schweizerische Eidgenossenschaft

Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.

SR **101**
1 BBl **1997** I 1

[3] Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

[4] Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

Art. 154 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 155 Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 156 Getrennte Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

[2] Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 157 Gemeinsame Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;

b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;

c. Begnadigungen auszusprechen.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und zur Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates.

Art. 158 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 159 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

[1] Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

[2] In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

Materialien

zum Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998
Botschaft, Kommissionsbericht, Stellungnahme des Bundesrates und Ratsdebatten

96.091 Auszug

Botschaft über eine neue Bundesverfassung

vom 20. November 1996

Artikel 145 Fraktionen

In der geltenden Bundesverfassung findet sich keine Bestimmung über die Fraktionen. Die Stellung der Fraktionen wird im GVG und im GRN geregelt. Das GRS erwähnt die Fraktionen nicht. Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Artikel 132 VE 95.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Verankerung einerseits teilweise ausdrücklich begrüsst [56], anderseits auch als nicht verfassungswürdig betrachtet [57]. Abgelehnt wurde die als Neuerung erwogene verfassungsrechtliche Verankerung der Beiträge an die Fraktionssekretariate [58].

Die Fraktionen haben für die politische Meinungsbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System einen hohen Stellenwert. Die Demokratie braucht Parteien und damit Parlamentsfraktionen. Sie sind mit dem Nationalratsproporz (Art. 73 BV) vorgegeben (Sten Bull N *1965* 516 und 519; BBl *1970* II 1499, *1982* I 1145). Die Fraktionen beraten insbesondere die Ratsgeschäfte und die Wahlen vor und fördern die rationelle Geschäftserledigung (Art. 8septies GVG). Es ist deshalb berechtigt, die Fraktionen in der Verfassung zu verankern. Auf eine Bestimmung bezüglich der Ausrichtung von Beiträgen an die Fraktionssekretariate wird jedoch verzichtet.

Die Fraktionen haben vor allem im Nationalrat eine grosse Bedeutung: Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten sind Mitglieder des Büros des Nationalrates (Art. 9 Abs. 1 GRN). Im Nationalrat sind die Fraktionen bei der Wahl der Präsidentin und des Präsidenten, der Vizepräsidentin und des Vizepräsidenten sowie der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler angemessen zu berücksichtigen (Art. 7 GRN). Sie haben bei der Wahl der Kommissionsmitglieder ein Anhörungsrecht bzw. ein Antragsrecht an das Ratsplenum (Art. 13 Abs. 1 und 4 GRN). Während der Verhandlungen steht den Fraktionsvertreterinnen und -vertretern das privilegierte Recht auf Wortmeldung zu (Art. 64 Abs. 1 und 68 GRN).

Die Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen sind auf Gesetzesstufe festzulegen. Artikel 8septies GVG sieht vor, dass eine Fraktion dann gebildet werden kann, wenn ihr in einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.

Artikel 146 Parlamentsdienste

Artikel 146 VE 96 geht aus Artikel 105 Absatz 1 BV hervor. Er entspricht Artikel 133 VE 95.

Artikel 105 BV enthält die rechtliche Grundlage für die Bundeskanzlei, welche die Kanzleigeschäfte sowohl der Bundesversammlung als auch des Bundesrates zu besorgen hat. Er geht von einer organisatorischen Einheit der beiden Stäbe von Bundesversamm-

---

56 FDP.

57 SO, CVP-SO, CP.

58 FDP.

lung und Bundesrat aus. In der Praxis hat sich jedoch eine Zweiteilung ergeben. So ist die Bundeskanzlei heute die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates. Daneben entwickelten sich in diesem Jahrhundert die ausschliesslich für die Bundesversammlung tätigen Parlamentsdienste. Diese sind zwar administrativ der Bundeskanzlei und der Aufsicht des Bundesrates zugeordnet (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 167 VE 96), fachlich aber von diesen unabhängig und allein der Bundesversammlung verantwortlich (vgl. Art. 8novies GVG sowie den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste [SR *171.115*]). Da die Unterscheidung zwischen administrativer und fachlicher Unterstellung in der Praxis kaum durchführbar ist, nimmt die Exekutive ihre administrativen Befugnisse nur noch sehr zurückhaltend wahr.

Im Sinne einer Neuerung könnte daher Artikel 146 zweiter Satz VE 96 gestrichen werden. Dieses Herauslösen der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei entspricht der parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl *1995* I 1163 ff.). Die organisatorische Einheit der beiden Stäbe von Bundesversammlung und Bundesrat ist nicht mehr praktikabel und wirft unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung Fragen auf. Die administrative Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung hätte zur Folge, dass der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste und eine ganze Reihe von Gesetzen (GVG, GarG, VG, VwOG, BtG, FHG, Bundesgesetz über die Eidg. Finanzkontrolle, VwVG, OG) angepasst werden müssten.

In der Vernehmlassung stiessen sowohl die Bestimmung als solche [59] als auch die erwogenen Neuerungen [60] auf ausdrückliche Zustimmung. Einzelne Vernehmlasser halten diesen Artikel für nicht verfassungswürdig [61]. Von einigen wurde gefordert, dass die Parlamentsdienste administrativ dem Parlament unterstehen sollen [62]. Dieser Wunsch geht über den Nachführungsauftrag hinaus.

2. Abschnitt: Verfahren

Artikel 147 Getrennte Verhandlung

Artikel 147 VE 96 fasst die Artikel 92 (erster Satz) und 89 Absatz 1 BV zusammen. Er stimmt mit Artikel 134 VE 95 überein.

Absatz 1 enthält den Grundsatz der getrennten Verhandlung. Unter "Verhandlung" ist sowohl die Beratung als auch die Beschlussfassung zu verstehen.

---

59 FDP.

60 SRG, VVR, ASM/VSM, StV.

61 SO, CVP-SO, FRSP, CP.

62 9 Private.

[2] Im Ständerat dürfen die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht aus dem gleichen Kanton sein wie die Präsidentin oder der Präsident des vorangehenden Amtsjahres; das Amt der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten darf nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren von Ratsmitgliedern aus dem gleichen Kanton bekleidet werden.

Art. 144 Parlamentarische Kommissionen

[1] Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

[2] Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

Art. 145 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 146 Parlamentsdienste

Für die Vorbereitung der Geschäfte stehen der Bundesversammlung Parlamentsdienste zur Verfügung. Diese sind der Bundeskanzlei administrativ zugeordnet.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 147 Getrennte Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

[2] Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 148 Gemeinsame Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;
b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;
c. Begnadigungen auszusprechen.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und um Erklärungen des Bundesrates entgegenzunehmen.

Art. 149 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

[1] Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat

Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform

vom 6. März 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Zusatzbericht zur Vorlage des Bundesrates betreffend die Reform der Bundesverfassung (96.091) und beantragen Ihnen, den vorgelegten Anträgen zuzustimmen.

6. März 1997

Im Namen der Kommissionen:

Die Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates: Fankhauser

Der Präsident der Staatspolitischen Kommission des Ständerates: Frick

geben. Der Gesetzgeber wird zu entscheiden haben, ob er überhaupt gemeinsame Kommissionen vorsehen will, und zu welchem Zweck diese eingesetzt werden sollen. [1]

Einen weiteren Effizienzgewinn versprechen sich die SPK von der Möglichkeit der Kompetenzdelegation an Kommissionen. Auch hier geht es nicht um den Bereich der Rechtsetzung. Sicher würde das Plenum entlastet, wenn durch Kommissionen abschliessend Recht gesetzt werden könnte. Dieser Effizienzgewinn würde jedoch mit einer unverantwortlichen Intransparenz des Gesetzgebungsprozesses erkauft, es sei denn, die Kommissionssitzungen würden öffentlich durchgeführt. In anderen Bereichen parlamentarischer Tätigkeit hingegen ist die Erledigung parlamentarischer Geschäfte in gesetzlich vorgesehenen Fällen durch parlamentarische Kommissionen durchaus sinnvoll. Auch dafür könnten gewisse Geschäfte im Bereich der Oberaufsicht (z. B. die Genehmigung des Geschäftsberichtes) in Frage kommen. Ebenfalls zur Delegation geeignet ist zum Beispiel die administrative Selbstverwaltung des Parlamentes. Artikel 144 soll deshalb durch einen dritten Absatz ergänzt werden, welcher die Übertragung von Befugnissen nicht rechtsetzender Natur an Kommissionen in gesetzlich vorgesehenen Fällen ermöglicht. [2]

227 **Artikel 145** Fraktionen

Die SPK begrüssen die im VE 96 vorgeschlagene Verankerung der Fraktionen in der Verfassung und schliessen sich den diesbezüglichen Überlegungen des Bundesrates an (siehe Botschaft des Bundesrates, BBl *1997* I 382). Es ist in diesem Zusammenhang zudem klar festzuhalten, dass aus der gewählten Formulierung, die derjenigen in verschiedenen Kantonsverfassungen entspricht, *kein Individualanspruch* abgeleitet werden kann. Es wird hier von der in Artikel 8*septies* des Geschäftsverkehrsgesetzes enthaltenen Definition der Fraktion ausgegangen, wonach eine Fraktion dann gebildet werden kann, wenn ihr in einem Rat mindestens fünf Mitglieder beitreten.

228 **Artikel 146** Parlamentsdienste

Bereits in ihrer Vorlage vom 21. Oktober 1994 für eine Partialrevision der BV hat die SPK vorgeschlagen, die Parlamentsdienste aus ihrer heutigen administrativen Unterstellung unter Bundeskanzlei und Bundesrat zu lösen und dem Parlament direkt unterzuordnen (BBl *1995* I 1162ff.).

Artikel 105 BV hat die Bundeskanzlei in organisatorischer Einheit als gemeinsame Stabsstelle der Bundesversammlung und des Bundesrates konzipiert. Die historische Entwicklung seit 1848 hat zu einer faktischen Trennung in zwei Dienste geführt. Dabei hat sich ergeben, dass heute entgegen dem Sinn der Verfassung die Dienststelle der Bundesversammlung dem Dienst des Bundesrates administrativ unterstellt ist. Gegen eine vollständige Trennung der beiden Dienste wurde bisher die von Artikel 105 BV postulierte organisatorische Einheit der Bundeskanzlei vorgebracht. Artikel 105 BV enthält also heute einen unauflösbaren Widerspruch

[1] Ausführlicher zur Thematik der gemeinsamen Kommissionen beider Räte vgl. Ziffer 352 des Berichts der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl **1995** I 1156f.).
[2] Ausführlicher zur Thematik der Kompetenzdelegation an Kommissionen vgl. Ziffer 353 des Berichts der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl **1995** I 1157ff.)

(siehe dazu ausführlicher Ziff. 371 des Kommissionsberichtes vom 21. Okt. 1994), der auch dann aufgelöst werden sollte, wenn man sich auf eine blosse Nachführung der BV beschränken will. Die Nachführung einer in sich widersprüchlichen Verfassungsbestimmung führt notwendigerweise zu einer materiellen Neuerung, die sich an der heutigen Verfassungsrealität orientieren sollte.

Die Existenz eigener Dienste der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen stellt heute eine Voraussetzung dar für eine effektive Verwaltungskontrolle und für die Wahrung der verfassungsmässigen Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren. Gewährleistet ist heute bereits, dass die Parlamentsdienste «für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig» sind und dass sie nach den «fachlichen Weisungen» der Ratsorgane arbeiten (Art. 8^novies^ Abs. 2 und 3 GVG). Diese *fachliche* Unterstellung der Parlamentsdienste ist von ungleich grösserer praktischer Bedeutung als ihre *administrative* Unterstellung. Die Unterscheidung zwischen fachlicher und administrativer Unterstellung ist allerdings in der Praxis kaum durchführbar: *administrative Weisungen und Entscheide können fachliche Auswirkungen haben und umgekehrt.* Es muss zwar anerkannt werden, dass sich die Exekutive in der Wahrnehmung ihrer administrativen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament äusserster Zurückhaltung befleissigt. Dies geht so weit, dass gewisse administrative Kompetenzen nur noch in rein formeller Weise oder überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden. Dieser Zustand vermag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht zu befriedigen. Die Doppelunterstellung der Parlamentsdienste führt zu einer Grauzone unklarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Einige administrative Entscheidkompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament liegen allerdings nicht in dieser Grauzone, sondern müssen bis heute notwendigerweise durch den Bundesrat und ihm untergeordnete Exekutivorgane wahrgenommen werden. Dies ist insbesondere im Bereich des Personalrechts der Fall (Einreihung der Ämter der Parlamentsdienste in die Lohnklassen, Stellenbewertungen und Beförderungen usw.). Es ist offensichtlich, dass die Ausübung dieser administrativen Kompetenzen im Personalbereich auch fachlich-materielle Auswirkungen haben kann und daher unerwünscht ist. In besonderem Ausmass problematisch sind die bestehenden Kompetenzen der Exekutivorgane in Disziplinar-, Beschwerde- und Strafsachen im Bereich des Personals der Parlamentsdienste sowie bei der Ausübung der Hausgewalt über das Parlamentsgebäude.

Eine ganze Reihe von für den Parlamentsbetrieb notwendigen, vorwiegend technisch-administrativen Dienstleistungen werden nicht von den Parlamentsdiensten, sondern von verschiedenen Bundesämtern (Amt für Bundesbauten, Bundesarchiv, Personalamt, Bundesanwaltschaft usw.) erbracht. Diese bewährte Zusammenarbeit soll beibehalten werden. Auch soll es weiterhin möglich bleiben, dass im Gesetzgebungsverfahren auf dem Wege der parlamentarischen Initiative die Bundesverwaltung zur Mitwirkung beigezogen werden kann (vgl. Art. 21^quater^ Abs. 2 GVG). Mit dem *zweiten Satz von Artikel 146* wird verankert, dass das Parlament derartige Dienstleistungen beanspruchen darf. Die Grenzen dieser Beanspruchung liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung beeinträchtigt würden. Dass diese Grenzen nicht überschritten werden sollen, illustriert am besten die bisherige, weitgehend konfliktfreie Praxis, die im wesentlichen beibehalten werden soll [1].

[1] Vgl. bezüglich der Grundzüge der Ausführungsgesetzgebung die nach wie vor geltenden Ausführungen unter Ziff. 373 des Berichtes der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl 1995 I 1165 f.).

Art. 146

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

Art. 146a Ombudsstelle *(neu)*

Das Gesetz kann eine Ombudsstelle vorsehen, die jeder Person im Verkehr mit der Bundesverwaltung und anderen Trägern von Bundesaufgaben behilflich ist.

Art. 147 Abs. 3

Antrag der SPK des Ständerates

[3] Das Gesetz kann Befugnisse von untergeordneter Bedeutung einem Rat zuweisen.

Antrag der SPK des Nationalrates und der Minderheit der SPK des Ständerates (Uhlmann, Küchler, Schallberger)

[3] *Streichen*

Art. 150 Abs. 3 Bst. a und b sowie Abs. 4

[3] ...

a. die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen;
b. Subventionsbestimmungen in Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

[4] Die Bundesversammlung kann durch Bundesbeschluss die Beiträge nach Absatz 3 Buchstabe b der Teuerung anpassen.

Art. 151 Initiativ- und Antragsrecht

[1] Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und

Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat

Stellungnahme des Bundesrates

vom 9. Juni 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform.

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

9. Juni 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Couchepin

gen dar. Aus der Sicht des Bundesrates bestehen keine materiellen Einwände gegen diese Vorschläge, welche die Organisation des Parlaments betreffen.

Artikel 144 Parlamentarische Kommissionen

Zu *Artikel 144* VE 96 wird ein neuer *Absatz 3* vorgeschlagen, wonach das Gesetz einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an parlamentarische Kommissionen übertragen kann. Im geltenden Verfassungsrecht findet sich keine Grundlage für ein solches Gesetz. Der Vorschlag der SPK würde somit zu einer *Neuerung* führen. Aus der Sicht des Bundesrates bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Entscheidend wird allerdings sein, welche konkreten Befugnisse Kommissionen übertragen werden sollen. Die damit bezweckte Entlastung der Plenumsdebatten würde zweifellos auch für den Bundesrat zu einer Entlastung führen.

Artikel 146 Parlamentsdienste

Artikel 146 VE 96 führt Artikel 105 Absatz 1 BV nach. Die Bestimmung sieht vor, dass die Parlamentsdienste administrativ der Bundeskanzlei und der Aufsicht des Bundesrates zugeordnet sind. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Parlamentsdienste von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig und allein der Bundesversammlung verantwortlich. Die SPK beantragen eine Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei. Der Vorschlag sieht eine Änderung des geschriebenen Verfassungsrechts wie auch der Praxis vor und ist somit als *Neuerung* zu betrachten. Materiell kann sich der Bundesrat mit dem Vorschlag einverstanden erklären. Die Bundeskanzlei und der Bundesrat nehmen die administrativen Befugnisse nur noch sehr zurückhaltend wahr. Die Koordinationsrolle der Bundeskanzlei zwischen Bundesversammlung und Bundesrat würde durch eine Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei nicht in Frage gestellt (vgl. Ausführungen zu Art. 167).

Darüber hinaus schlagen die SPK eine Ergänzung von Artikel 146 VE 96 vor: In der Verfassung soll verankert werden, dass die Bundesversammlung Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann. Die SPK führen im Zusatzbericht dazu aus, dass die bewährte Zusammenarbeit mit verschiedenen Bundesämtern im vorwiegend technisch-administrativen Dienstleistungsbereich beibehalten werden soll (Amt für Bundesbauten, Bundesarchiv, Personalamt, Bundesanwaltschaft usw.). Auch soll es weiterhin möglich bleiben, dass im Gesetzgebungsverfahren auf dem Wege der parlamentarischen Initiative die Bundesverwaltung zur Mitwirkung beigezogen werden kann (Art. 21^{quater} Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz; GVG, SR *171.11*). In diesem Sinne kann der Vorschlag als *Nachführung* qualifiziert werden. Wie im Zusatzbericht zu Recht festgehalten wird, liegen die Grenzen dieser Beanspruchung dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung beeinträchtigt würden. Problematisch wäre es etwa, wenn bei der Vorberatung von parlamentarischen Initiativen vermehrt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung beigezogen würden. Die SPK beurteilen die Praxis der Zusammenarbeit als «weitgehend konfliktfrei». Der Bundesrat ist bereit, die bisherige Praxis fortzuführen, unabhängig von der administrativen Zuordnung der Parlamentsdienste. Hingegen erachtet er es als unausgewogen, dass in der Verfassung einseitig nur der Anspruch des Parlaments verankert werden soll. Wenn überhaupt müssten auch die Grenzen dieser Beanspruchung festgehalten werden. Der Bundesrat hält allerdings eine Regelung dieser Zusammenarbeit, insbesondere was die technisch-administrativen Dienstleitungen anbelangt, nicht für verfassungswürdig.

Reform der Bundesverfassung

Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte

Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates
vom 21. November 1997
- Vorlage A (Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung)
- Vorlage C (Bundesbeschluss über die Reform der Justiz)

Entwurf der Verfassungskommission des Ständerates
vom 27. November 1997
- Vorlage A (Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung)
- Vorlage C (Bundesbeschluss über die Reform der Justiz)

Die von den Verfassungskommissionen vorgeschlagenen Änderungen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBl *1997* I 1) sind in *kursiver Schrift* gesetzt. Die Anträge von Kommissionsminderheiten zu einzelnen Artikeln sind jeweils dem Antrag der Kommissionsmehrheit beigefügt. Die Beratungen der Verfassungskommissionen über die Vorlage B (Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte) sind noch nicht abgeschlossen.

Art. 144 Parlamentarische Kommissionen

[1] Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

[2] Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

[3] *Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.*

[4] *Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet.*

Art. 145 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 146 Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

Minderheit (Hubmann, Bühlmann, Carobbio, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Pelli, Stump, Thür, Vallender, Vollmer, Widmer, Zwygart)

Art. 146a Ombudsstelle

Das Gesetz kann eine Ombudsstelle vorsehen, die jeder Person im Verkehr mit der Bundesverwaltung und anderen Trägern von Bundesaufgaben behilflich ist.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 147 Getrennte Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

[2] Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 148 Gemeinsame Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;

b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;

c. Begnadigungen auszusprechen.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und um Erklärungen des Bundesrates entgegenzunehmen.

2 Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

3 Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

4 Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

Art. 145 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 146 Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 147 Getrennte Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

2 Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 148 Gemeinsame Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;
b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;
c. Begnadigungen auszusprechen.

2 Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und um Erklärungen des Bundesrates entgegenzunehmen.

Art. 149 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

1 Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

2 In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

3 Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

a. die Dringlicherklärung von *Bundesgesetzen*;

Art. 146
Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Antrag Bangerter
Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.

Proposition Bangerter
L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. La loi règle le recours aux services de l'administration fédérale.

Bangerter Käthi (R, BE): Hier geht es um das Mitspracherecht bei den Parlamentsdiensten, um unser Verhältnis zu diesen. Artikel 146 regelt die Parlamentsdienste. Nach der vorliegenden Formulierung der Kommission und des Bundesrates hat das Parlament kein Mitwirkungsrecht, denn die Gewaltentrennung verbietet im Prinzip ein Eingreifen der Legislative auf einzelne Verwaltungszweige an der Exekutive vorbei. Mir scheint aber, dass dem Parlament hier unbedingt ein Mitspracherecht zugebilligt werden muss, denn unsere Arbeit im Parlament ist von der Arbeit und vom Vorgehen der Parlamentsdienste direkt betroffen. Wollen wir als Legislative nun in einem Teilgebiet der Verwaltung mitreden, so brauchen wir dafür eine verfassungsmässige Grundlage. Diese Grundlage schaffen wir mit der Formulierung: «Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.» Es ist sinnvoll und der parlamentarischen Arbeit dienlich, wenn wir uns die Kompetenz der Mitsprache über das Gesetz einbauen.
Die ständerätliche Kommission beantragt ihrem Rat dieselbe Formulierung. Der Ständerat wird – wie ich gehört habe – diesem Antrag mit grösster Wahrscheinlichkeit folgen.
Mit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, meinem Antrag zuzustimmen.

Gross Jost (S, TG): Wenn man die Begründung zum Antrag Bangerter hört, müsste man den Eindruck bekommen, er gehe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Bundesversammlung, auch im Sinne der Gewaltentrennung. Ich möchte aber Frau Bangerter darauf hinweisen, dass Artikel 146 in der Fassung der Kommission doch wesentlich klarer ist, auch im Sinne der Stärkung der parlamentarischen Autonomie. Er lautet nämlich: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste.» Und dann folgt: «Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.» Ich finde es gefährlich, wenn man jetzt das Problem durch diesen Vorbehalt auf die Gesetzesebene verschiebt.
Ich möchte daran erinnern, dass die Staatspolitische Kommission am 6. März 1997 einen sehr eingehenden Bericht publiziert hat, worin sie auf die zahlreichen Probleme hinweist, die in der jetzigen Anwendung von Artikel 105 der Bundesverfassung durch diese Vermischung von fachlicher und administrativer Unterstellung der Parlamentsdienste entstehen. Die Staatspolitische Kommission plädiert dringend dafür, das zu entflechten und hier eine ganz klare Zuordnung bzw. eine Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung zu erreichen.
In diesem Sinne geht der Antrag Bangerter zu wenig weit; er geht vor allem hinter den Antrag der Kommission zurück. Ich denke, dass das auch nicht im Sinne von Herrn Bundesrat Koller in die Staatsleitungsreform verwiesen werden muss. Hier liegen gründliche Arbeiten der Staatspolitischen Kommission vor. Ich möchte Ihnen diesen Bericht, vor allem die Seiten 25ff., zu bedenken geben.
Stimmen Sie der Fassung der Kommission zu. Das ist auch die Meinung der sozialdemokratischen Fraktion.

Leu Josef (C, LU): Zur Haltung der CVP-Fraktion bei Artikel 146: Unsere Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir glauben, dass hier eine zusätzliche Regelung notwendig ist, damit die heutige Praxis fortgeführt werden kann.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir sind nach dem Entscheid von vorhin in bezug auf die Gewaltentrennung jetzt an einer Grenzlinie, und es scheint uns richtig, hier den vorsichtigeren Weg einzuschlagen. Mit dem Verweis darauf, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung regelt, mit dieser Möglichkeit können wir Berührungspunkte bzw. Schnittstellen besser definieren, als wenn wir den allgemeinen Antrag der Kommission übernehmen.
In bezug auf die parlamentarische Autonomie scheint es uns, dass wir hier einen Schritt zurück machen müssen, weil wir vorhin in bezug auf die Aufsicht eine Öffnung gemacht haben. Primär hat ja das Parlament Aufsichtsfunktionen, während es hier nicht primär um Aufsichtsfunktionen, sondern um den allgemeinen Bereich geht. Darum scheint uns hier der vorsichtigere Weg der bessere zu sein.

Präsident: Die Fraktion der Freiheits-Partei teilt mit, dass sie den Antrag der Kommission unterstützt

Thür Hanspeter (G, AG): Ich glaube, es besteht ein Missverständnis in bezug auf die Tragweite des Antrages Bangerter. Die einen sind der Auffassung, es werde hier etwas eingeführt, was noch nicht besteht, im Unterschied zu dem, was die Kommission beantragt. Ich glaube, das Votum von Herrn Zwygart hat gezeigt, dass noch ein anderes Missverständnis besteht, in dem Sinne, dass die Fassung der Kommission dazu führen könnte, dass das Parlament allzu weitgehend Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen würde und dass es nötig wäre, dies im Sinne des Antrages Bangerter gesetzlich zu regeln.
Ich mache Sie einfach darauf aufmerksam, dass wir ja schon jetzt immer wieder Schwierigkeiten hatten, wenn Kommissionen parlamentarische Initiativen umsetzen wollten. Ich erinnere beispielsweise an die ganze Geschichte mit der Mehrwertsteuer; es war ausserordentlich kompliziert und schwierig, für diese Arbeit des Parlamentes – das sich dieser Aufgabe stellen wollte – die Dienststellen der Bundesverwaltung einzusetzen.
Ich bin der Auffassung, dass es überhaupt nicht angeht, dass sich das Parlament selber von vornherein Schranken setzt, in dem Sinne, dass man eine solche Möglichkeit erst durch das Gesetz gewähren will. Es muss doch klar sein, dass all das, was von seiten des Parlamentes in Angriff genommen werden soll, beispielsweise die Umsetzung von parlamentarischen Initiativen, durch die Bundesverwaltung nicht boykottiert werden darf! Wenn wir das erst durch die Schaffung eines Gesetzes ermöglichen wollen, behindern wir uns selber in einer Weise, die gar nicht nötig ist.
Im übrigen gilt ja dasselbe, was wir vorher gesagt haben: Wenn wir das nicht in die Verfassung schreiben, sind wir als Gesetzgeber wieder völlig frei, uns diese Möglichkeit in einer ganz generellen Weise zu verschaffen.
Ich bitte Sie also, jetzt in dieser Diskussion nicht zurückzuschrecken und der Kommission zu folgen.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Bangerter unterstützt.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il semble que la difficulté de ce problème est inversement proportionnelle à l'attention que paraît lui porter le Conseil!
J'aimerais dire qu'effectivement, c'est un problème très délicat. Tout d'abord, parlons de l'alinéa 1er: l'alinéa 1er, qui n'est pas contesté, tend à l'indépendance des Services du Parlement par rapport à la Chancellerie fédérale. C'est une nouveauté, mais une nouveauté qui correspond à l'état de fait réel: aujourd'hui, les Services du Parlement se sont développés de manière beaucoup plus ample qu'ils ne l'étaient du temps de la Constitution de 1848 ou de la Constitution de 1874. Par conséquent, ils ont acquis un certain volume et une indépendance certaine à l'égard de la chancellerie, qui n'est plus là finalement que pour les nominations.
Dans ces conditions, il nous apparaît qu'il faut, précisément dans le sens du «new public management», que ceux qui

ont la responsabilité – chez nous, c'est la secrétaire générale qui a la responsabilité des Services du Parlement – reçoivent aussi les compétences et l'indépendance pour un certain nombre de nominations qui ne doivent pas forcément dépendre de la Chancellerie fédérale. Cela nous paraît, par conséquent, correspondre au droit constitutionnel tel qu'il est vécu concrètement aujourd'hui, même si la constitution en vigueur est dépassée sur ce plan par la pratique qui s'est instaurée.
La vraie difficulté, elle est évidemment dans la deuxième phrase. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que le Conseil fédéral éprouve des craintes. Ces craintes sont exprimées dans la proposition Bangerter, dans la mesure où, tout d'un coup, les services de l'administration fédérale se trouveraient avoir deux maîtres: d'une part, le Conseil fédéral, qui est le supérieur hiérarchique normal de l'administration fédérale, et puis, tout d'un coup, l'Assemblée fédérale, qui viendrait tout le temps donner des instructions à ces Services du Parlement.
C'est clair qu'une telle situation peut être conflictuelle. La manière la plus simple de l'éviter, c'est de créer une nouvelle administration dans le cadre des Services du Parlement, qui sera au service des Services du Parlement: je vous laisse imaginer les coûts qu'une telle construction entraînerait! Personne ne soutient réellement l'idée que les Services du Parlement devraient se doter d'une administration, d'un service juridique complet, de services compétents dans les différents secteurs dont doit s'occuper l'administration. Cela n'est pas imaginable que les Services du Parlement se dotent d'une nuée de collaborateurs qui seraient une deuxième administration à côté de l'administration centrale, l'administration du Conseil fédéral. Par conséquent, il est évident que doit s'instituer une collaboration entre le Conseil fédéral et les Services du Parlement.
Que veut la commission, dans le cas particulier? La commission veut poser un principe. La commission veut poser le principe que nous avons le droit, comme Parlement, de recourir à l'administration fédérale, à l'administration centrale.
La constitution ne dit pas comment ce recours est possible, simplement elle nous accorde ce droit.
La proposition Bangerter, qui n'a pas été discutée en commission, veut renvoyer ce problème à la loi, en disant que la loi règle dans quelle mesure le Parlement peut recourir à l'administration pour résoudre les problèmes que nous avons à résoudre. M. Thür l'a dit très justement: par exemple, chaque fois qu'il y a une initiative parlementaire et qu'il s'agit de transformer dans la deuxième phase un article de loi, il est bien clair que nous avons besoin de juristes compétents pour faire cette transformation. Les membres du Parlement ne peuvent pas le faire, les Services du Parlement ne sont pas suffisamment dotés: par conséquent, les seuls auxquels nous pouvons nous adresser, ce sont les représentants des services du Département fédéral de justice et police (DFJP). Mais, là aussi, il faut voir qu'une deuxième difficulté peut surgir. Cette difficulté, nous l'avons éprouvée pratiquement: lorsque nous demandons à un service du DFJP de nous rédiger un texte pour un amendement, pour une initiative parlementaire. On finit par ne plus très bien savoir si le texte qu'on nous propose, c'est le texte du Conseil fédéral ou c'est le texte que le service du DFJP a élaboré à notre intention et sur nos instructions. Il faut être conscient de ce problème.
C'est pourquoi la solution qui a été esquissée en commission n'est peut-être pas forcément la meilleure: elle consiste à dire qu'il faut demander au Conseil fédéral de mettre à disposition ses services. Mais si le Conseil fédéral met à disposition ses services, on aura tendance à croire que le travail fourni par ses services représente l'opinion du Conseil fédéral. C'est ce qu'il faut aussi éviter.
C'est pour ça que, finalement – la commission ne s'est, encore une fois, pas prononcée sur la proposition Bangerter –, les deux phrases, en l'occurrence, peuvent presque se juxtaposer. Ce que nous posons comme principe ici – et c'est ce principe qu'il faut absolument défendre –, c'est que le Parlement peut recourir aux services de l'administration. Ça, c'est un principe.
Ensuite, si vous voulez mettre encore, par-dessus le marché, que la loi règle dans quelles conditions le Parlement recourt aux services de l'administration, c'est une deuxième question. Je suis convaincu que, de toute manière, des règles doivent être trouvées pour assurer ce bon recours. Simplement, on peut se demander si c'est digne de la constitution de devoir encore préciser que c'est la loi qui règle ces problèmes. C'est clair que, de toute manière, une fois que nous avons le principe dans la constitution, nous sommes libres de faire une loi, nous sommes libres de passer un accord avec l'administration centrale, d'une manière ou d'une autre, pour régler les problèmes que je viens d'évoquer.
Ce sont des problèmes délicats, ce sont des problèmes qui peuvent mener à des conflits. Je ne conteste pas, de ce point de vue, la proposition Bangerter, mais la question que je me pose est de savoir si, vraiment, on doit préciser dans la constitution que la loi règle ces problèmes. Nous avons toujours le droit, une fois que la constitution pose un principe, d'établir une loi ou de mettre des articles dans une loi.
La commission ne s'étant pas prononcée, je ne fais pas de recommandation, mais je ne suis pas sûr que la différence entre la version de la commission et celle de la proposition Bangerter soit vraiment si grande que ça.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich eine kleine Präzisierung anbringen? Wir haben in der Kommission einmal den Versuch gemacht, eine informelle Differenzbereinigung zwischen den beiden Verfassungskommissionen – von National- und Ständerat – durchzuführen. Der Antrag Bangerter entspricht der Fassung der ständerätlichen Kommission und ist also dort zur Diskussion gestanden. Unsere Verfassungskommission hat mit 17 zu 13 Stimmen beschlossen, bei ihrer Formulierung zu bleiben.
Ich möchte die Argumente im übrigen nicht wiederholen, sondern möchte nur noch sagen, dass es jetzt schon eine ganze Reihe von Regelungen gibt, wie die Parlamentsdienste gegenüber der Verwaltung zu verkehren haben. Ich denke da an Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, welcher die Pflicht der Verwaltung statuiert, den Parlamentsdiensten Rechts- und Sachauskünfte zu erteilen, an Artikel 47bis des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher den Beizug von Beamten durch die Kommission regelt, und vor allem an Artikel 21quater Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher sich über den Beizug des zuständigen Departementes bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch Kommissionen ausspricht. Das ist ja immer dann der Fall, wenn eine Kommission eine parlamentarische Initiative vor sich hat, der Folge gegeben worden ist; wenn also die Kommission selber einen Entwurf auszuarbeiten hat.
Insgesamt halte ich dafür, dass es auch da kaum um einen grossen Sachunterschied geht; aber ich glaube, dass Herr Thür recht hat: Es ist an sich dieselbe Fragestellung wie vorhin bei den Kommissionen. Deshalb würde ich auch hier meinen, dass wahrscheinlich der Antrag der Kommission der generellen, verfassungsmässigen Kompetenzordnung besser entspricht – immer in der Meinung, die Verfassung weise dem Parlament die Aufgaben und zu deren Erfüllung auch die Mittel zu –, dass also die Mittel auf gleicher Stufe genannt werden wie die Aufgaben.
Schliesslich bin ich noch der Meinung, dass unsere Verwaltung nicht in Gefahr steht, dass sie künftig von den Parlamentsdiensten kujoniert wird.
Ich glaube: In dem Sinne kann man dem Antrag der Kommission zustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Leuba hat es gesagt: Es geht hier zwar um eine sogenannte Neuerung, weil die Parlamentsdienste bis jetzt in die Bundeskanzlei integriert sind, aber es ist praktisch die verfassungsrechtliche Absegnung eines faktischen Zustandes. Es wird jetzt nur noch klargestellt, dass die Parlamentsdienste auch administrativ nicht mehr der Bundeskanzlei, sondern dem Parlament unterstehen. Wir können daher in diesem Punkte zustimmen.
Wir sind auch der Meinung, dass wir die bisherige Praxis – wonach das Parlament Dienststellen des Bundes, also der

Verwaltung, für seine Aufgaben beiziehen kann – weiterführen können. Aber es ist bei diesem Punkt doch so, dass sich hier heikle Probleme stellen. Die Redensart sagt es: Niemand kann zwei Herren dienen – vor allem im Konfliktfall nicht! Konfliktfälle sind glücklicherweise nicht die Regel, aber das Recht muss vor allem im Konfliktfall taugen. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn Sie hier dem Antrag Bangerter zustimmen. Wir unterstützen zwar voll die Intention, beim Parlament ja nicht eine zweite Verwaltung aufzuziehen. Das kann sich ein Kleinstaat wie die Schweiz auf keinen Fall leisten. Wir sind auch bereit, die bisherige Praxis weiterzuführen, aber es hat sich natürlich schon bisher das Problem gestellt, dass der Bundesrat, wenn Sie seine Verwaltung beiziehen, in seiner Meinungsäusserung doch frei bleiben muss. Solche Fragen müssen wir in einem nötigen Gesetz regeln. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Bangerter zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	75 Stimmen
Für den Antrag Bangerter	53 Stimmen

Art. 146a

Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Hubmann Vreni (S, ZH): Die Minderheit beantragt Ihnen, in unsere Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, welche uns die Möglichkeit gibt, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Damit nehmen wir einen Antrag der Staatspolitischen Kommission wieder auf, der in der Verfassungskommission abgelehnt wurde. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.
Als Einwohnerin der Stadt Zürich, welche seit mehr als 25 Jahren einen Ombudsmann hat, weiss ich, wie wichtig und wie segensreich eine solche Institution ist. Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich, der kürzlich verstorbene Dr. Jacques Vontobel, hat in der Schweiz eine eigentliche Pionierleistung vollbracht und unzähligen Bürgerinnen und Bürgern geholfen. Wie Sie wissen, steht ein Ombudsmann oder eine Ombudsfrau ausserhalb der Verwaltung und kann nur auf Anstoss von Betroffenen tätig werden. Er oder sie hat darauf hinzuwirken, dass Rechtmässigkeit und Fairness im Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden. Leider kommt es immer wieder vor, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit der Verwaltung ungerecht behandelt fühlen. Durch die Möglichkeit, dass sich diese Leute an eine Ombudsstelle wenden können, werden viele Konflikte entschärft und zahlreiche Beschwerden vermieden, was auch heisst: Es wird viel Geld gespart.
Spricht ein unzufriedener Bürger oder eine unzufriedene Bürgerin bei der Ombudsstelle vor, so hat die verantwortliche Ombudsperson den Sachverhalt festzustellen. Oft beruht der Konflikt, der sich entzündet hat, auf einem Missverständnis oder auf einem uneinsichtigen Verhalten der einen oder der anderen Seite und kann relativ einfach behoben werden. Handelt es sich aber um einen falschen Ablauf oder gar um Fehler oder Mängel im Verwaltungsverfahren, so hat die Ombudsperson die Angelegenheit genau abzuklären und Empfehlungen auszuarbeiten, wie die Fehler oder Mängel behoben werden können. Eine Ombudsperson hat jedoch nicht die Kompetenz, Verfügungen aufzuheben. Sie ist vor allem Anlaufstelle für hilfesuchende Bürgerinnen und Bürger, und sie kann meist schnell und unbürokratisch helfen.
Diese aus Schweden stammende Institution erfreut sich zunehmender Beliebtheit – besonders seit 1953 eine entsprechende Grundlage in die dänische Verfassung aufgenommen wurde. Sie wurde in vielen Ländern rezipiert.
Ombudsstellen können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der Regel werden Ombudspersonen durch das Parlament gewählt, und sie haben diesem jährlich Bericht zu erstatten. Die Berichte des Ombudsmannes der Stadt Zürich waren jeweils sehr spannend zu lesen, und sie trugen viel dazu bei, dass die Abläufe in der Verwaltung besser, transparenter und effizienter gestaltet werden konnten.
Inzwischen gibt es in verschiedenen Kantonen und Städten Ombudspersonen, nämlich in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Baselland sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Im Juli 1995 wählte auch das Europäische Parlament seinen ersten Bürgerbeauftragten.
Noch fehlt eine eidgenössische Ombudsperson. Vorstösse dazu wurden gemacht. Im Jahre 1994 hat der Bundesrat aber aus finanziellen Überlegungen und wegen anderer Prioritäten die Arbeiten für ein «Ombudsgesetz» sistiert.
Mit dem Artikel 146a wollen wir nichts erzwingen, aber wir wollen die Grundlage dafür schaffen, dass zu gegebener Zeit ohne Verfassungsänderung eine solche Stelle geschaffen werden kann. Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Anliegens.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unserer Kommission unterstützen. Wir sind der Auffassung, dass es zur allfälligen Einführung einer Ombudsstelle keine zusätzliche Verfassungsgrundlage braucht. Eine Ombudsstelle könnte somit bereits heute eingeführt werden, wenn der politische Wille hierfür vorhanden wäre. Dafür gibt es zurzeit nicht nur keine Mehrheiten – im besonderen unter dem Aspekt der Finanzsituation –, sondern es ist auch von der Sache her kein Handlungsbedarf auszumachen. Ombudsstellen sind bis zu einem gewissen Grad auch überlebte Zeugen vergangener Hochkonjunktur. Sie sind zudem kaum das geeignete Mittel, das Vertrauen in die bestehenden Institutionen zu fördern.
Wenn Sie, Frau Hubmann, vorhin von einem einfachen Mittel gesprochen haben, damit Probleme des Bürgers oder der Bürgerin einer Stelle vorgetragen werden können, so möchte ich doch sagen, dass es noch einfacher ist, eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier anzusprechen, um allfällige Missverständnisse auszuräumen, oder aber, wenn es wirklich im Verfahrensablauf Probleme gibt, einen politischen Vorstoss zu machen. Wir kämen dadurch um eine teure Institution, wie eine Ombudsstelle es wäre, herum.
Zudem sind auch die bestehenden Institutionen im Sinne der Bürgernähe und des Kundennutzens selbst gefordert. Es macht daher wenig Sinn, die nachgeführte Verfassung mit einem solchen unnötigen Vorhaben zu belasten.
Ich bitte Sie demzufolge im Namen der CVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen und dafür Bundesrat und Mehrheit zu unterstützen.

Ostermann Roland (G, VD): Longtemps avant l'apparition d'Internet, les citoyens ont appris à surfer au sein de l'administration, à se déplacer d'un bureau à l'autre et de l'autre à l'un, à affronter le blocage administratif, à se trouver pris dans un enchevêtrement ou une répartition circulaire des compétences.
La virtualisation des sites ne résout pas ces problèmes. La signalisation et l'information sont inopérants lorsque l'incompréhension le cède à l'animosité de part ou d'autre. Ce n'est pas un hasard si les organes de médiation entre administrations publiques ou privées voient le jour un peu partout. Face à une déshumanisation des contacts, une informatisation, une robotisation ou une schématisation des relations, le dernier recours reste la personne humaine qui, par des contacts directs et privilégiés, permet d'éviter les imbroglios et la déprime de l'administré.
Il apparaît aux Verts que l'on ne doit pas écarter la possibilité de créer un tel organe de médiation au niveau de l'administration fédérale qui, par la force des choses, est la plus éloignée des citoyens. C'est une prestation dont il faut conserver au moins l'éventualité. La forme potestative de la proposition de minorité ne la rend d'ailleurs pas purement formelle. Elle témoigne du souci d'améliorer les prestations en faveur des administrés. N'est-ce pas ce que l'on recherche activement dans tous les domaines? Je dirai à M. Leu que ce n'est pas en évacuant par le haut les problèmes purement pratiques qu'on va pouvoir les résoudre.
Il est donc bon qu'une trace d'une telle bonne volonté figure dans la constitution et nous appuyons donc la proposition de la minorité.

gen für künftiges Handeln abgibt. Es kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe selber handeln oder deren Entscheide aufheben. Darin liegt der zentrale Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht. Oberaufsicht bedeutet Prüfung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung. Ich kann Ihnen übrigens versichern: Der Bundesrat hat alles Interesse an einer effizienten Oberaufsicht. Er bildet sich nicht ein, allein die gesamte Verwaltung effizient überwachen zu können. Hier sind wir auf die Kooperation mit den Kommissionen angewiesen. Die Einsichts- und Untersuchungsrechte müssen aber stufengerecht – je nach Art der Kommission unterschiedlich – gehandhabt werden.
Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Art. 144 Abs. 4 – Art. 144 al. 4
Angenommen – Adopté

Art. 159 Abs. 2 – Art. 159 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	30 Stimmen
Für den Antrag der GPK-SR	6 Stimmen

Art. 159 Abs. 1, 3 – Art. 159 al. 1, 3

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir den Antrag der GPK abgelehnt haben, heisst das nicht, dass wir das Geschäftsprüfungsverständnis des Bundesrates teilen, wie es in der Verfassungsbotschaft dargelegt worden ist. Es scheint in der Tat, dass bei der Abfassung der Botschaft in diesem Punkt die Literatur und die Praxis der letzten zwanzig Jahre nicht zugänglich waren. Der Bundesrat schreibt nämlich, dass er die Oberaufsicht nur als nachträgliche Kontrolle verstehe. Das ist sie nicht – nicht im Sinne der ganzen Rechts- und Staatsrechtslehre, sie ist es auch nicht im Sinne der Praxis. Wir sind, das halte ich im Namen der Verfassungskommission unmissverständlich fest, der Überzeugung, dass die Oberaufsicht ebensosehr eine begleitende wie eine nachträgliche ist. Nehmen Sie nur die Beispiele der letzten Jahre: Vereinatunnel, «Bahn 2000», die ganzen Bemühungen um das Bundesgericht, Schweizerische Käseunion; das sind alles begleitende Oberaufsichtsmassnahmen, die wir ausgeübt haben. Darauf verzichten wir nicht.
Die Geschäftsprüfungskommission hatte angeregt, die Verfassung solle die begleitende Oberaufsicht festschreiben. Wir haben dem Wunsch nicht stattgegeben, weil sie selbstverständlich ist und die Auffassung, wie sie in der Botschaft geäussert wurde, keinen Bestand haben kann. Soviel zu Absatz 1.
Zu Absatz 3 habe ich nur anzufügen, dass diese Bestimmung ohnehin überflüssig ist. Eine Minderheit Forster will die Bestimmung in Artikel 161 Absatz 1 als Buchstabe gquater übernehmen, aber wir haben niemanden in der Kommission, der beantragen würde, diese Bestimmung wie der Nationalrat in Artikel 159 aufzunehmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist hier nicht der Ort, eine Grundsatzdebatte über die begleitende oder nachträgliche Oberaufsicht zu führen. Wir sind der Meinung, die nachträgliche müsse die Regel bleiben; es kann aber auch Ausnahmen geben. Nach Auffassung des Bundesrates sollten wir diese Probleme im Rahmen des Paketes «Staatsleitungsreform» im Detail diskutieren und zu lösen versuchen.

Angenommen – Adopté

Art. 145, 146
Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Artikel 145 und 146 kann ich gemeinsam begründen. Wie unser Kommissionspräsident bereits ausgeführt hat, sollen die Fraktionen neu als gelebte Wirklichkeit auch in die Verfassung Eingang finden.
In Artikel 146 nennen wir die Parlamentsdienste, welche der Bundesversammlung zur Verfügung stehen. Sie sind der Bundeskanzlei nur administrativ zugeordnet. In rechtlicher Hinsicht nehmen wir eine Änderung vor, weil sie rechtlich der Bundeskanzlei unterstehen; faktisch aber stehen sie bereits seit vielen Jahren ausschliesslich uns zur Verfügung. Wir passen also die Verfassung der Rechtswirklichkeit an.
Bei Artikel 146 ist zu ergänzen, dass wir – wie der Nationalrat – die Bestimmung über eine Ombudsstelle ausdrücklich nicht in die Verfassung aufnehmen wollen, und zwar in der Meinung, dass diese Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung machbar wäre. Diese Nichtaufnahme ist kein qualifiziertes Schweigen; wir sind vielmehr der Meinung, dass die Ombudsstelle gegebenenfalls auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage realisiert werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 147–149
Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Diese Artikel geben nur das geltende Recht wieder, ohne jegliche materielle Änderung.

Angenommen – Adopté

Art. 150, 151
Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 150 haben wir – wie heute bereits mehrmals – diesen Vorbehalt anzubringen: Der Entscheid fällt über die Änderung, die wir in der Abstimmung über Artikel 153a vornehmen.
Artikel 151 ist gegenüber dem Entwurf des Bundesrates sprachlich gestrafft worden, enthält aber keine inhaltliche Änderung. Wir haben aber auch eine kleine materielle Änderung vorgenommen, indem der Rat als Antragsgremium an die Bundesversammlung wegfällt. Er ist ja selber ein Teil der Bundesversammlung. Die Nennung scheint uns da nicht mehr nötig, sondern im Gegenteil missverständlich zu sein.

Art. 150 Abs. 1, 2 – Art. 150 al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Art. 150 Abs. 3, 4 – Art. 150 al. 3, 4

Präsident: Die Absätze 3 und 4 von Artikel 150 werden bis nach der Abstimmung zu Artikel 153a zurückgestellt.

Verschoben – Renvoyé

Art. 151
Angenommen – Adopté

Art. 152
Anträge der Kommissionen: BBl
Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 152 enthält ein Kernstück unseres parlamentarischen Selbstverständnisses: Das Instruktionsverbot entspricht dem heutigen Recht. Es wird inhaltlich keine Änderung vorgenommen.
Wir bitten Sie, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bei Artikel 144 geht es um die parlamentarischen Kommissionen. Sie sehen, dass auch in der nachgeführten Verfassung gemäss Absatz 1 im Entwurf des Bundesrates die Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen bestehen soll und dass das Gesetz, wie heute schon, auch gemeinsame Kommissionen einsetzen kann, was in Artikel 16 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten ist.
Nun geht es in den weiteren Absätzen darum, welche Kompetenzen diese Kommissionen haben. Da wird in Absatz 3 der Fassung des Nationalrates zusätzlich und vom Ständerat unbestritten festgehalten, dass durch Gesetz auch «einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen» werden können.
Nun kommen wir zum Streitpunkt in Absatz 4. Dort geht es darum, wie die Einsichtsrechte respektive die Informationsrechte der Kommission definiert werden. Die Verfassung weist dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zu, die es als oberste Instanz im Staate wahrnimmt, quasi als einziges und operatives Organ des Volkes. Daraus kann schon heute das ungeschriebene Verfassungsrecht abgeleitet werden, dass das Parlament und seine Organe über die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen Informationsrechte verfügen müssen. Der Beschluss des Nationalrates ist nach Meinung der Verfassungskommission in diesem Sinne Nachführung.
Der Beschluss des Ständerates wäre nach unserem Dafürhalten ein Rückschritt, da er die Informationsrechte des Parlamentes zur Disposition des Gesetzgebers stellt und sagt, dass die Kommissionen nur über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte verfügten. Das ist nach unserem Dafürhalten nicht Nachführung. Es entspräche auch nicht der eigentlichen Aufgabe des Parlamentes.
Wenn es diese Aufgaben wahrnehmen muss, dann muss zwingend – im Sinne der Formulierung des Nationalrates – der Grundsatz festgehalten werden, dass die Kommission auf alle Informationen Anspruch hat, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Das ist ebenfalls unbestritten. Das ist kein «plein pouvoir», das ist kein unbeschränktes Herumschnüffeln. Es ist auch nach Auffassung Ihrer Kommission nötig, dass die Informationsrechte durch das Gesetz eingeschränkt werden können. Aber nach dem Grundsatz «Einsicht grundsätzlich ja, mit gewissen Beschränkungen», und nicht nach dem Grundsatz des Ständerates «Einsicht nur im gesetzlich bezeichneten Umfang».
Wir beantragen Ihnen deshalb ausdrücklich Festhalten. Für die Materialien und eine allfällige Differenzbereinigung war es aber nötig, dass die Kommissionssprecher das Wort ergreifen und das Festhalten speziell begründen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'article 144 alinéa 4, il s'agit d'une question plus psychologique que véritablement juridique, dans la mesure où notre Conseil a posé le principe constitutionnel que les commissions avaient le droit à toutes les informations nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat, puis ensuite vient par la loi la restriction, dans certains cas, de ce droit d'information.
Dans la version du Conseil des Etats, c'est la loi qui règle le droit des commissions d'obtenir des renseignements. Le principe, c'est donc que la constitution délègue à la loi et que cette dernière fixe ensuite dans quelle mesure les commissions peuvent obtenir des renseignements. Il est apparu à votre commission qui, sur ce point, s'est prononcée à l'unanimité, qu'il était important d'ancrer dans la constitution le droit des commissions d'obtenir des renseignements nécessaires, quitte à ce que la loi restreigne ensuite, dans certains cas, le droit du maintien du secret. Mais ce qui est fondamental du point de vue parlementaire, c'est que ce droit soit ancré dans la constitution et qu'il donne véritablement à celui qui lit la constitution le sentiment que les commissions ont le droit d'obtenir les renseignements qui sont nécessaires à l'exécution de leur mandat.
Nous maintenons donc – il n'y a pas de proposition contraire – notre décision à l'article 144 et les déclarations que nous avons faites sont destinées essentiellement au Conseil des Etats qui devra revenir sur cette divergence.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir haben hier eine Differenz. Herr Leuba hat gesagt, es sei eine psychologische Differenz, aber ich glaube, es sei doch auch eine sachliche. Der Bundesrat möchte zuhanden des Differenzbereinigungsverfahrens wie folgt Stellung nehmen: Wir wehren uns nicht gegen einen Hinweis auf die Informationsrechte der Kommissionen in der Verfassung. Wir glauben jedoch, dass die Fassung des Nationalrates noch nicht adäquat ist. In einem ersten Satz wird nämlich der Eindruck vermittelt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf alle Informationen, und zwar eben undifferenziert für alle Kommissionen. Dies kann unserer Meinung nach nicht gelten, weil die einzelnen Einsichtsbefugnisse notwendigerweise gesetzlich unterschiedlich geregelt werden müssen, beginnend bei einer gewöhnlichen ständigen Kommission über eine besondere Kommission, wie z. B. die Geschäftsprüfungskommission, bis hin zur PUK. Ein Informationsanspruch kann daher nur im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung bestehen.
Wir haben grundsätzlich dafür Verständnis, dass das Parlament seine Informationsrechte in der Verfassung verankert wissen will. Der gegenwärtigen Fassung, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, kann der Bundesrat noch nicht zustimmen. Wir sind der Auffassung, dass im weiteren Differenzbereinigungsverfahren nach einer Formulierung gesucht werden sollte, welche einerseits Ihr Anliegen einer Verankerung in der Bundesverfassung aufgreift und andererseits die Befürchtungen des Bundesrates berücksichtigt und damit auch der Fassung des Ständerates entgegenkommt.

Präsident: Wir nehmen von diesen Bemerkungen zuhanden des weiteren Differenzbereinigungsverfahrens Kenntnis.

Angenommen – Adopté

Art. 146
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Engler, Dettling, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)
.... über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 146
Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Engler, Dettling, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)
.... du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les détails.

Engler Rolf (C, AI): Bei der vorhin geführten Diskussion haben Sie gesehen, dass es sich um das Zusammenspiel der Gewalten handelt, um das Verhältnis von Bundesrat und Parlament. Es ist eine wichtige Entscheidung, die zu treffen ist. Es ist bezeichnend, dass der Bundesrat bei der Frage der Hilfsmittel des Parlamentes darauf hinweisen wollte, dass die Parlamentsdienste administrativ der Bundeskanzlei unterstellt sind. Wir dagegen sind der Auffassung, dass das nicht auf Verfassungsebene gehört und dass es wichtigere Fragen zu regeln gibt.
Für uns ist es wichtig, dass die Frage, wer die Dienststellen beiziehen kann, auf Verfassungsstufe geregelt werden muss. Der Verweis auf das Gesetz allein genügt hier nicht. Wir haben heute zum Teil einen direkten Beizug der Dienststellen der Bundesverwaltung. Dieses Prinzip ist gelebte Verfassungswirklichkeit. Wir haben einen Anspruch, die Dienststellen grundsätzlich, vom Prinzip her, beizuziehen. Da es sich um die Frage der Gewaltentrennung handelt, sind wir der Meinung, dass dieses Prinzip als solches auf Verfassungsebene gehört und nicht – wie der Ständerat dies will – auf Ge-

setzesstufe. Dagegen teilen wir die Auffassung von Herrn Bundesrat Koller, dass dieses Prinzip des Beizuges der Dienststellen der Verwaltung Ausnahmen bedarf. Diese Ausnahmen – die Regelung, wie das geschieht – gehören dann auf Gesetzesstufe.
In diesem Sinne mache ich einen Kompromissvorschlag zwischen Ständerat und Nationalrat, in dem das Prinzip des Beizugs der Dienststellen in die Verfassung gehört, dagegen die Art, wie dieses Prinzip gehandhabt werden soll, auf Gesetzesstufe bestimmt werden soll.
Ich bitte Sie, auch im Sinne der Differenzbereinigung, die bereits hier beginnen kann, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Minderheit Engler zuzustimmen, die einen Kompromiss vorschlägt, und zwar aus folgenden Überlegungen:
In Artikel 146 geht es um das Zusammenspiel der Gewalten; insofern liegt eine Parallele zu Artikel 144 vor. Dort haben wir nun stillschweigend Festhalten beschlossen. Das bedeutete, wie die Kommissionssprecher erläutert haben, Zustimmung zum Grundsatz, dass die zur Wahrnehmung der Aufgaben notwendigen Mittel – bei den Kommissionen die Information – auf gleicher Ebene festzuschreiben seien wie die Aufgabe selbst, also in der Verfassung.
Die logische Konsequenz ist nun aber, bei Artikel 146 gleich zu verfahren. Hier ist die gedankliche Konstruktion die folgende: Um ihre verfassungsmässige Aufgabe wahrzunehmen, bedarf die Bundesversammlung einer gewissen Infrastruktur, eben der Parlamentsdienste. Damit indessen nicht eine unerwünschte Parallelverwaltung aufgebaut wird, müssen sich die Parlamentsdienste auf die Verwaltung abstützen können. Ergo stellt die Möglichkeit des Beizugs der Verwaltung ein Obligatorium dar, damit die Bundesversammlung ihre Aufgaben erfüllen kann. Diese Möglichkeit gehört demnach in der Verfassung verankert; es ist nicht stufengerecht, sie erst auf Gesetzesstufe vorzusehen, wie das der Ständerat will.
Im Grundsatz kommen wir deshalb zur gleichen Lösung wie die Mehrheit, welche Festhalten empfiehlt. Indem der Minderheitsantrag einen letzten Satz einfügt – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» –, macht er indessen zweierlei klar:
Zum einen kommt er den Bedenken von Ständerat und Verwaltung entgegen, dass der Beizug der Dienststellen der Verwaltung nicht absolut sein kann und dass keine Gefahr besteht, die Parlamentsdienste könnten künftig die Verwaltung kujonieren.
Zum anderen verdeutlicht er die Idee der nationalrätlichen Fassung, dass nämlich der Beizug der Verwaltung ein grundsätzliches – und damit eben verfassungsmässiges – Recht darstellt, dass aber die Modalitäten und Schranken dieses Beizugs regelungsbedürftig sind.
Mit der Zustimmung zur Minderheit halten wir an unserer grundsätzlichen Auffassung fest, bauen dem Ständerat aber eine Brücke, die er wohl leichten Herzens beschreiten wird, womit diese nicht allzu weltbewegende Differenz aus dem Weg geschafft werden kann.

Vollmer Peter (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt die Mehrheit. Wir haben bereits in der ersten Beratung klargemacht, dass es nicht darum gehen kann, dass diese Verfügbarkeit der Bundesverwaltung für die Bundesversammlung von anderen Regelungen abhängig gemacht werden kann, sondern dass wir als Bundesversammlung eben verfassungsrechtlich das Recht haben müssen, die Verfügbarkeit der Bundesverwaltung zu gewährleisten.
Der Antrag der Minderheit Engler ist tatsächlich ein Kompromiss; er ist eigentlich nicht mehr weit entfernt von dem, was die Mehrheit immer zum Ausdruck gebracht hat. Ich frage mich jedoch, Herr Engler, ob wir uns mit dieser Zusatzbestimmung – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» – mit der ganzen Systematik der Verfassung nicht aufs Glatteis begeben: Das Gesetz regelt die Einzelheiten bei jedem Artikel; es wird überall notwendig sein, die Einzelheiten im Gesetz zu regeln, es sei denn, es sei ausdrücklich ein direkter verfassungsrechtlicher Durchgriff vorgesehen.
Das ist hier aber nicht der Fall, und deshalb zweifle ich, ob das verfassungsrechtlich wirklich ein konstruktiver Vorschlag ist oder ob es nur ein psychologischer Antrag ist, um dem Ständerat in der Differenzbereinigung entgegenzukommen.
Unter diesem Aspekt bin ich der Ansicht, in der ersten Differenzbereinigung wären diese rein psychologisch-taktischen Zugeständnisse jetzt unnötig; wir sollten das beschliessen, was wir für richtig erachten. Das wurde bereits in der ersten Runde vom Rat ganz klar bestätigt: Wir sollten die Fassung unserer Kommission, wie sie ursprünglich vorgesehen war, gutheissen.
In diesem Sinne stimmt die SP-Fraktion heute klar für den Mehrheitsantrag, obwohl wir diese Frage nicht als die entscheidende betrachten.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Das Parlament hat verfassungsmässige Aufgaben, und um diese wahrnehmen zu können, braucht es eine Infrastruktur, eine «eigene Verwaltung», auf die es wo nötig zurückgreifen kann. Dies ist um so eher nötig, als wir als Milizparlament einer doch sehr mächtigen Verwaltung gegenüberstehen.
Damit die Parlamentsdienste nun nicht zu einer eigenen Parlamentsverwaltung aufgebläht werden müssen, wie das in anderen Staaten etwa festzustellen ist, muss die Verfassung auch die Garantie abgeben, dass das Parlament über seine Parlamentsdienste einen Zugriff zum Sachverstand der Verwaltung hat. Dabei sind selbstverständlich Grenzen zu setzen; das ist unbestritten.
Die Grenzen dieses Beizugs – darüber hat sich der seinerzeitige Zusatzbericht der SPK vom 6. März 1997 ausgesprochen; Sie können das auf den Seiten 24ff. nachlesen – liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung durch diesen Beizug beeinträchtigt würden. Das entspricht eigentlich ebenfalls heutiger Praxis. Ich verweise auf Artikel 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo festgehalten wird, dass die Parlamentsdienste beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Sodann wird gesagt, dass die Parlamentsdienste in der Erfüllung ihrer Aufgabe von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig sind und die entsprechenden Beizugsrechte haben. Sie ersehen das zudem auch aus der Mechanik der Behandlung einer parlamentarischen Initiative.
Nun geht es – ähnlich wie bei der soeben geführten Diskussion – um die Sicht dieses Rechtes für das Parlament. Während der Ständerat und auch der Bundesrat unbestrittenermassen sagen, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, ist der Ständerat dazu der Auffassung – Sie können das im zweiten Satz seines Beschlusses nachlesen –, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung zu regeln habe.
Die Annäherung an das Problem ist seitens unseres Rates eine andere: Wir verlangen ebenfalls die Aufnahme der Bestimmung, wonach die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, präzisieren aber, dass sie dann Dienststellen beiziehen kann. Soweit die unterschiedliche Betrachtung des an sich gleichen Problems. Wir möchten mit unserer Formulierung garantieren, dass man nicht hinter den Status quo zurückfallen kann; darin ist sich die Kommission einig.
Innerhalb der Kommission hat dann eine Minderheit Engler – in der Schlussabstimmung lautete das Ergebnis 18 zu 9 Stimmen – das Prinzip und die Optik des Mehrheitsentscheides bestätigt, aber ausdrücklich ergänzt, dass das Gesetz die Einzelheiten zu regeln habe. Das ist ein Zusatz, der nach Auffassung der Mehrheit nicht nötig ist, weil Sie sonst in einer ganzen Reihe von Artikeln erwähnen müssten, dass das Gesetz die Einzelheiten regle; das scheint uns eine Selbstverständlichkeit zu sein.
Wir beantragen Ihnen deshalb namens der Mehrheit Festhalten; wieweit Sie hier bereits auf die Fassung der Minderheit einschwenken wollen, überlasse ich Ihnen. Materiell – das hat auch Herr Engler gesagt – besteht kein Unterschied zum Antrag der Mehrheit.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Tant M. Engler en développant la proposition de minorité que M. Fritschi en la soutenant ont déjà expliqué comment se pose le problème à l'article 146. Maintenant, il y a trois possibilités.
L'article 146 précise d'abord que «l'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement», ça c'est incontesté. Ensuite, et ce n'est pas contesté non plus, l'Assemblée fédérale a besoin de l'appui de l'administration. Là, il y a deux solutions possibles: la première, c'est qu'on crée une administration parlementaire, comme c'est le cas aux Etats-Unis, qui ferait contrepoids à l'administration du gouvernement. Cette solution, il n'y a pas de discussion non plus, personne n'en veut. On ne veut pas créer un énorme instrument à côté de l'administration fédérale. Par conséquent, la solution, c'est que le Parlement, qui a besoin de l'appui de l'administration pour accomplir les devoirs qui sont les siens, puisse recourir à l'administration fédérale, c'est-à-dire celle subordonnée à l'exécutif.
Jusque-là il n'y a pas de divergence du tout entre les deux Chambres, ni entre la majorité et la minorité de votre commission. La divergence commence à peu près comme à l'article 144, dans ce sens que votre commission dit: «Il y a un droit constitutionnel du Parlement, c'est-à-dire des commissions parlementaires, de faire appel à l'administration.» Il n'y a pas divergence sur ce point entre la majorité et la minorité de la commission. En revanche, le Conseil des Etats ne reconnaît pas ce droit constitutionnel, il dit simplement que la loi réglera dans quelle mesure le Parlement et ses commissions pourront faire appel à l'administration. Il renverse au fond le principe en disant: «On descend au niveau de la loi, et c'est la loi qui dira dans quelle mesure le Parlement peut faire appel à l'administration.»
Pour votre commission, le principe doit être inscrit dans la constitution. Ce principe, c'est que le Parlement a le droit de recourir aux services de l'administration fédérale pour accomplir ses tâches. Puis ensuite, vous avez une divergence. La minorité de la commission a cherché à jeter un pont en direction du Conseil des Etats et elle a ajouté: «La loi règle les détails.» Parce qu'il est bien clair qu'il y a un certain nombre de détails à régler – on ne peut pas admettre que l'administration fédérale ait deux chefs; il est bien clair que celle-ci est subordonnée au Conseil fédéral, ce qui n'exclut pas le droit de l'Assemblée fédérale de recourir à ses services, mais le principe de subordination doit être respecté, on doit dire dans quelles conditions les services de l'administration fédérale peuvent être requis, et ça, ça appartient à la loi.
Au fond la différence entre la majorité et la minorité, c'est que la majorité dit: «Mais ça va de soi que ça appartient à la loi de régler ces problèmes, il n'y a pas besoin de le dire, autrement il faudrait le dire dans beaucoup d'articles de la constitution.» La minorité, voulant aller à la rencontre du Conseil des Etats, dit: «Dans le cas particulier, on voit bien qu'il y a des problèmes à résoudre, et il vaut mieux dire tout de suite que ces problèmes doivent être résolus dans la loi – ce sont les problèmes de subordination, d'accès à l'administration fédérale; il vaut mieux préciser dans la constitution que nous avons vu ces problèmes et qu'ils seront réglés dans la loi.» C'est ce que vous propose la minorité.
Au nom de la majorité de la commission, je vous prie de maintenir votre décision prise en première délibération.
Personnellement, je soutiens la proposition de minorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat wehrt sich nicht grundsätzlich gegen eine Verfassungsgrundlage für den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Parlament, denn damit kann auch klargestellt werden, dass es in unserem Kleinstaat nicht angehen kann, die Parlamentsdienste als eigene Verwaltung des Parlamentes aufzublähen.
Auf der anderen Seite – das ist zu Recht geltend gemacht worden – bewegen wir uns hier auf dem heiklen Gebiet der Gewaltentrennung, aber auch der Gewaltenkooperation. Es ist für die Verwaltung nicht einfach, Diener zweier Herren zu sein. Konfliktfälle sind daher denkbar. Wichtig ist für den Bundesrat, dass er in solchen Fällen, in denen das Parlament die Verwaltung heranzieht, seine eigene Entscheidungs- und Meinungsfreiheit behält.
Angesichts der Sensibilität dieser Beziehungen möchten wir Sie dringend bitten – ich darf Sie daran erinnern, dass wir jetzt im Differenzbereinigungsverfahren sind –, diesem Kompromissantrag der Minderheit Engler zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	61 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen

Art. 153a Abs. 1; 154 Abs. 1ter, 2
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 153a al. 1; 154 al. 1ter, 2
Proposition de la commission
Maintenir

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier muss für die Differenzbereinigung auch wieder kurz begründet werden, weshalb die Kommission an den vom Nationalrat beschlossenen Fassungen festhalten will.
Bei Artikel 153a geht es um eine rein terminologische Frage, nämlich darum, ob die rechtsetzenden Erlasse der Bundesversammlung unterhalb der Gesetzesstufe als «Parlamentsverordnung» oder als «Verordnung» bezeichnet werden.
Wir haben in unserer ursprünglichen Systematik den Begriff «Parlamentsverordnung» aufgenommen, um hier eine klare Unterscheidung zwischen Verordnungen des Bundesrates und solchen des Parlamentes zu machen. Auf seiten des Ständerates wird der Begriff «Verordnung» vorgezogen, weil der Begriff «Parlamentsverordnung», mindestens bis heute, noch nicht allgemein gebräuchlich ist.
Die Kommission beantragt Ihnen, hier festzuhalten. Die Abstimmung in der Kommission hatte folgendes Ergebnis: 12 Stimmen für Festhalten am ersten Beschluss des Nationalrates, 11 Stimmen für Zustimmung zum Beschluss des Ständerates und 3 Enthaltungen.
Zu Artikel 154 Absatz 1ter wurde im Ständerat bemerkt, dass der ursprüngliche Einzelantrag eigentlich eine Wiederholung von Absatz 2 sei. Absatz 2 regelt generell die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen, sei es nun die Übertragung an den Bundesrat oder an die Bundesversammlung. Gerade das letzte ist aber möglicherweise zu wenig deutlich gemacht worden oder führt offensichtlich zu gewissen Missverständnissen.
Dieser Sachverhalt ist, wie wir auch in unseren Diskussionen festgestellt haben, nicht für alle Leute gleich klar. Deshalb beantragt die Kommission mit 13 zu 4 Stimmen, an unserem Beschluss festzuhalten.
Zu Artikel 154 Absatz 2: Auch hier wurde vom Ständerat der zweite Satz gestrichen in der Annahme, dieser Satz sei unnötig. Das scheint uns aber materiell nicht richtig zu sein. Wir beantragen Ihnen einstimmig, hier an unserem ersten Beschluss festzuhalten und damit auch den zweiten Satz, der bereits in der Vorlage des Bundesrates enthalten ist, zu übernehmen. Denn die «Grundzüge der Regelung» in Absatz 2 sind nicht identisch mit den «grundlegenden Bestimmungen» in Absatz 1bis. Alle grundlegenden Bestimmungen müssen im Gesetz sein, wie es in Absatz 1bis festgelegt ist. Dort, wo die Bundesversammlung delegiert, muss sie zudem dem Bundesrat auch die «Grundzüge der Regelung» vorgeben. Das brauchen nicht immer die «grundlegenden Bestimmungen» zu sein.
Wir beantragen Ihnen also auch hier, mit den obigen Begründungen, festzuhalten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Tout d'abord, nous avons plusieurs fois la référence à des ordonnances. Le Conseil des Etats parle d'une manière générale d'«ordonnance». Dans notre première version, nous avons parlé d'«ordonnance du Parlement» s'agissant de cette catégorie particulière que nous introduisons à l'occasion de la révision de la Constitution fédérale. Dans un souci de clarté terminologi-

Deshalb hoffe ich, dass dieser Kompromissantrag auch eine Chance im Nationalrat hat.

Angenommen – Adopté

Art. 146
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Verfassungskommission schliesst sich dem Nationalrat an. Der Nationalrat hat hier analog zu unserem neuen Artikel 144 Absatz 4 eine Lösung getroffen, wonach der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Gesetz umschrieben wird, ohne dass von Verfassung wegen eine Vermutung für oder gegen den Beizug der Verwaltung besteht.

Angenommen – Adopté

Art. 153a Abs. 1
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 153a al. 1
Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier geht es nur um die Frage der Terminologie. Wenn die Bundesversammlung eine Verordnung erlässt, ist diese nach dem Willen unseres Rates auf Stufe der Verfassung als «Verordnung» zu bezeichnen. Der Nationalrat möchte eine solche Verordnung als «Parlamentsverordnung» bezeichnet wissen.
Wir möchten aus zwei Gründen festhalten: Erstens werden auf Stufe Verfassung Verordnungen nie nach dem Absender bezeichnet. Wir reden auch nicht von Bundesratsverordnungen, von Bundesgerichtsverordnungen, sondern nur von Verordnungen allgemein. Welcher Sprachgebrauch des Begriffes sich in der Lehre später einbürgern wird, bleibt offen.
Zweitens wird in der Regel der Begriff «Parlament» auf Verfassungsstufe nicht gebraucht, insbesondere dort nicht, wo es um Kompetenzen geht. Eine Ausnahme besteht nur in Artikel 146, wo man von Parlamentsdiensten, die beigezogen werden können, spricht. In aller Regel wird der Begriff jedoch nicht gebraucht.
Wir bitten Sie, im Sinne einer klaren Begrifflichkeit auf Stufe der Verfassung bei unserer Lösung zu bleiben.

Angenommen – Adopté

Art. 154 Abs. 1ter, 2
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 154 al. 1ter, 2
Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Absatz 1ter und Absatz 2 gemeinsam beraten. Die Abstimmung kann nachher getrennt erfolgen.
Es ist eine Angelegenheit, die einiger Erläuterungen bedarf. Ich möchte sie in der gebotenen Kürze geben. Es geht um die Frage, wann Bundesrat und Bundesversammlung die Kompetenz haben, eine Verordnung zu erlassen, die das Gesetz ergänzt. Es geht also nicht um eine Vollzugsverordnung, sondern um die Ergänzung des Gesetzes, um die nähere Umschreibung der Rechte und Pflichten, die Konkretisierung dessen, was ein Gesetz im Grundsatz bereits festschreibt. Da ist folgendes vorauszuschicken: Was in ein Gesetz gehört, ist in Absatz 1bis bereits geregelt. Es sind dies alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Der Katalog ist sodann in den Buchstaben a bis f konkretisiert.
Das Bundesgesetz kann die Kompetenz zur gesetzesergänzenden Verordnung dem Bundesrat, der Bundesversammlung oder auch dem Bundesgericht erteilen, und zwar kann diese Ermächtigung eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein. Das Bundesgericht hat dazu auch eine feste Praxis entwickelt, die weiterhin gelten wird. Selbstverständlich gilt diese Kompetenz nicht, soweit sie durch die Bundesverfassung ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dies alles ist in Absatz 2 der Fassung des Ständerates geregelt, nämlich dass die gesetzesergänzenden Verordnungen möglich sind, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen sind. Den zweiten Satz, den der Bundesrat in Absatz 2 noch normiert hat, nämlich dass die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der Regelung festlegen muss, ist heute nicht mehr nötig, weil wir – entgegen dem Bundesrat – in Absatz 1bis bereits positiv umschrieben haben, was alles ins Gesetz gehört. Insofern ist also der letzte Satz von Absatz 2 gemäss dem Entwurf des Bundesrates eine unnötige Wiederholung. Wir möchten ihn weglassen, so, wie wir es bereits im ersten Durchgang beschlossen haben. So viel zu Absatz 2.
Nun ist Absatz 1ter zu behandeln: Der Nationalrat hat diesen eingefügt, und zwar mit dem Wortlaut: «Grundlage von Parlamentsverordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.» Nun, was soll damit gesagt werden?
Wenn damit eine allgemeine Regel bekräftigt wird, dass auch die Bundesversammlung eine Ermächtigung braucht, um eine gesetzesergänzende Verordnung zu erlassen, dann sagt diese Bestimmung nichts Neues. Dann ist sie überflüssig und kann weggelassen werden. Sie ist aber in ihrer sprachlichen Formulierung missverständlich. Missverständnis eins: Nach dem Wortlaut sollen für die Bundesversammlung engere Schranken gelten als für den Bundesrat. Man spricht ja von «besonderen Ermächtigungen». Das deutet darauf hin, dass eine höhere Anforderung erfüllt sein müsste, um das Parlament zu einer gesetzesergänzenden Verordnung zu ermächtigen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut. Nach den Beratungen im Nationalrat aber soll das nicht der Fall sein.
Missverständnis zwei ist die Frage: Kann ohne die Bestimmung von Absatz 1ter das Referendum unterlaufen werden? Nein, lautet die klare Antwort; das Referendum kann durch Streichung dieser Bestimmung nicht unterlaufen werden. Zum einen, weil Verordnungen vom Bundesgericht immer überprüft werden können; zum anderen, weil der Gesetzesbegriff in Absatz 1bis klar ist und regelt, was im Gesetz selber geregelt werden muss. Die Befürchtung, wonach die Streichung dieser Bestimmung das Referendum aushöhlen könnte, ist also absolut unrichtig.
Wir erkennen im Ergebnis, dass dieser Absatz 1ter mehr Quelle von Missverständnissen und Unklarheiten ist, als er Klarheit bringt. Wenn er nur die allgemeine Regel wiederholen soll – und darauf deuten die Beratungen des Nationalrates hin –, dann ist er überflüssig und wird mit Vorteil gestrichen.
Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, bei Absatz 1ter und Absatz 2 an den Beschlüssen unseres Rates festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 159
Antrag der Kommission
Abs. 2
Festhalten

Abs. 3
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Frick, Büttiker, Reimann)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates