

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Geschäftsprüfungskommissionen
CH-3003 Bern

www.parlament.ch
gpk.cdg@parl.admin.ch

An die Staatspolitischen Kommissionen
beider Räte

27. Januar 2011

01.080 Zusatzbotschaft zur Regierungsreform: Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
Sehr geehrte Damen und Herren National- und Ständeräte

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte (GPK) üben gemäss Artikel 52 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG) die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung haben die GPK in den letzten Jahren mehrere grössere Untersuchungen durchgeführt, welche auch wichtige Erkenntnisse über Mängel im Funktionieren des Bundesrates zum Vorschein brachten. Als aktuellste Beispiele sind hier die Untersuchungen der GPK zum Behördenverhalten betreffend die Finanzkrise und die Übergabe von Kundendaten der UBS AG an die amerikanischen Behörden sowie zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen zu nennen. Aber auch die Untersuchung der GPK zur Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei sowie die Untersuchung der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) zum Fall Tinner zeitigten wichtige Resultate zur Geschäftsführung des Bundesrates.

Die GPK erachten es deshalb als wichtig, dass ihre Erfahrungen und Untersuchungsergebnisse zur Geschäftsführung des Bundesrates bei der Beratung der Zusatzbotschaft des Bundesrates zur Regierungsreform durch die Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte (SPK) berücksichtigt werden. Sie haben deshalb beschlossen, ihre Beurteilung der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vor dem Hintergrund ihrer wichtigsten Untersuchungsergebnisse in Form dieses Mitberichts beiden SPK zukommen zu lassen.

1. Mitberichtskonzept

Da gewisse zentrale Mängel der Geschäftsführung des Bundesrates in den letzten Jahren in verschiedenen Untersuchungen festgestellt werden mussten und deren Fortbestand leider mehrfach bestätigt wurde, stützen sich die folgenden Ausführungen exemplarisch auf die Mängel, welche die GPK-Untersuchungen zum Behördenverhalten betreffend die Finanzkri-



se und die Übergabe von Kundendaten der UBS AG an die amerikanischen Behörden sowie zur Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei identifizierten.¹ Allerdings beschränken sich die GPK im vorliegenden Mitbericht auch darauf, die Zusatzbotschaft zur Regierungsreform ausschliesslich unter den Aspekten der festgestellten wichtigsten Geschäftsführungsmängel zu beleuchten. Der Mitbericht stellt deshalb keine umfassende Beurteilung der Zusatzbotschaft dar. Diese obliegt den SPK und dem Parlament.

2. Festgestellte Mängel in der Geschäftsführung des Bundesrates

Für die GPK stehen drei Hauptmängel auf der Stufe des Bundesrates im Vordergrund:

1. **Das Departementalprinzip dominiert in der Praxis, sodass das Primat des Kollegialprinzips nicht gewährleistet ist:** Die Zusammenarbeit des Bundesrates war bei der Bekämpfung der Finanzkrise und beim Dossier der Kundendatenübergabe an die amerikanischen Behörden unzureichend. Wichtige Informationen gelangten vom federführenden EFD spät und in unzureichender Form in den Bundesrat. So wurde gemäss den Angaben des Bundesrates in der Anfangsphase am Schluss der Bundesratssitzungen vom Vorsteher EFD noch kurz mündlich über das Dossier informiert. Die Vorsteherinnen des EDA und des EJPD nutzten ihrerseits ihre Kenntnisse des Dossiers zu wenig, um den Bundesrat frühzeitig einzubeziehen und dem Geschäft dadurch die notwendige Bedeutung im Kollegium zu geben.

Auch *bilaterale Kontakte* zwischen dem involvierten Vorsteher EFD und den Vorsteherinnen des EDA und des EJPD fanden *gar nicht oder nur beschränkt* statt. Das System der Ausschüsse des Bundesrates funktionierte im Zusammenhang mit den Ereignissen, welche zur Übergabe der Kundendaten der UBS AG an die amerikanischen Behörden führten, nicht. Obwohl das *Stellvertretungssystem* im konkreten Fall eine effektive und auch schnelle Stellvertretung erlaubte, als der Vorsteher EFD im Herbst 2008 krank wurde, lag dies in erster Linie an der Vorsteherin EJPD und den involvierten Vertretern des EFD und nicht am Stellvertretungssystem des Bundesrates. Dieses sieht in regulären Zeiten keinen systematischen Einbezug in die Dossiers vor, sondern der Einbezug erfolgt erst im Notfall.

Erschwerend kam hinzu – wie in anderen Dossiers auch –, dass das *Vertrauensverhältnis* zwischen den Bundesratsmitgliedern zeitweise *nicht in genügendem Ausmass vorhanden* war. Die dauernde und nicht unberechtigte Furcht vor *Indiskretionen* bewirkt, dass Informationen durch die Departemente zurückgehalten bzw. dem Gesamtbundesrat (zu) spät zur Verfügung gestellt werden.

2. **Der Bundesrat kommt seiner Führungsverantwortung als oberste Exekutivbehörde in wichtigen Dossiers nicht umfassend und zeitgerecht nach:** Aufgrund einer teilweise nicht adäquaten Information durch die einzelnen Vorsteherinnen oder Vorsteher der federführenden Departemente, der Vielzahl zu behandelnder Geschäfte an einer Bundesratssitzung, der teilweisen Zurückhaltung der nichtfederführenden

¹ Vgl. dazu "Die strategische politische Steuerung des Bundesrates", Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009 (BBI 2010 3083), beigelegt.



Bundesratsmitglieder und der punktuellen Befassung auf Stufe des Gesamtbundesrates mit sich entwickelnden Dossiers ist es für ihn schwierig, seine kollektive Führungsverantwortung wahrzunehmen. Mängel in seiner Geschäftskontrolle gerade auch bezüglich der Aufträge des Kollegiums an ein oder mehrere Departemente, das Fehlen einer zeitgerechten und vollständigen Protokollierung, unzureichende Abklärungen grundlegender Rechtsfragen erschweren die Wahrnehmung dieser Verantwortung noch mehr, fehlen dadurch doch dem Bundesrat wichtige *Führungsinformationen*.

Zu beachten ist, dass die verschiedenen Führungsinstrumente vorhanden sind (wie Bericht „Herausforderungen“, Legislaturplanung inkl. Legislaturfinanzplan, Finanzplan, Voranschlag, Jahresziele des Bundesrates und der Departemente, Geschäftsbericht, Rechnung). Die Untersuchung der PVK hat aber gezeigt, dass im Bundesrat und innerhalb der Bundesverwaltung keine einheitliche Auffassung darüber besteht, welchen Zweck und welche praktische Bedeutung die einzelnen Instrumente der strategischen politischen Steuerung haben; es fehlt diesbezüglich eine „*unité de doctrine*“. Deshalb versorgen auch die vorhandenen Führungsinstrumente den Bundesrat nicht mit verlässlichen Führungsinformationen.

3. ***Die Bundeskanzlei hat ihre bedeutsame Aufgabe als Stabsstelle des Bundesrates in untersuchten Dossiers teilweise nur sehr beschränkt wahrgenommen:***

Die Bundeskanzlei steht in ihrer Funktion als Stabsstelle des Bundesrates im Spannungsfeld zwischen dem Kollegialprinzip und dem Departementalprinzip. Die Wahl der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers durch die Bundesversammlung soll der Bundeskanzlei die notwendige Legitimation verleihen, um sich in diesem Spannungsfeld behaupten zu können. Die Funktion der Stabsstelle des Bundesrates ist für die Gewährleistung des Vorrangs des Kollegialprinzips aus Sicht der GPK von zentraler Bedeutung.

In verschiedenen Dossiers mussten die GPK feststellen, dass die Bundeskanzlei diese Funktion nur unzureichend wahrnehmen konnte. So wurde ihr beispielsweise vorübergehend die Protokollierung der Beratung im Bundesrat zur Finanzkrise verboten. Im Fall Tinner wurde die Bundeskanzlerin von der Behandlung des Akteneinsichtsgesuchs der IAEO durch den Bundesrat sogar ausgeschlossen, obwohl ein solcher Ausschluss gesetzeswidrig war. Im Weiteren war auch die Bundeskanzlei nicht in der Lage, dem Dossier Finanzkrise / Datenübergabe an die USA frühzeitig eine angemessene Beachtung auf Stufe des Gesamtbundesrates zu verschaffen. Bei den verschiedenen Planungen (insb. Legislaturplanung) ist der Bundeskanzlei weitgehend nur die Rolle zugeordnet, die departementalen Inputs mehr oder weniger überzeugend zusammenzuführen und so dem Parlament weiterzureichen.



3. Revisionsvorlage löst die Probleme nicht grundlegend

Gestützt auf die wiederholt festgestellten Probleme betreffend das Funktionieren des Gesamtbundesrates in wichtigen Dossiers, gelangen die GPK zum Schluss, dass die Vorlage nur sehr beschränkt die identifizierten Grundprobleme des Bundesrates angeht und sie deshalb klar keine umfassende und zukunftsgerichtete Regierungsreform darstellt. Dies wird von den GPK sehr bedauert.

Gewisse Massnahmen, welche der Bundesrat in der Revisionsvorlage vorschlägt, lassen beispielsweise erkennen, dass das Departementalprinzip nach wie vor die Denkweise des Bundesrates prägt, so z. B., wenn er die Sekretariate der bundesrätlichen Ausschüsse jeweils beim federführenden Departement ansiedelt.

Auch befremden gewisse Vorschläge des Bundesrates wie die Verankerung einer Rechtsgrundlage für die Erteilung von Informationsaufträgen durch den Gesamtbundesrat an einzelne Departementsvorsteherinnen oder -vorsteher. Die GPK stellen fest, dass die geltende Rechtslage es dem Bundesrat schon heute erlaubt und in gewissen Situationen ihn auch verpflichtet, einzelnen seiner Mitglieder Aufträge im jeweiligen Kompetenzbereich zu erteilen. Wie u. a. aus den Ausführungen des Bundesrates zu seiner Geschäftskontrolle in seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK vom 30. Mai 2010 (Finanzkrise / Datenübergabe) ersichtlich, existieren solche Aufträge bereits. Allerdings fehlten sie weitgehend in bestimmten Geschäften, wo sie notwendig gewesen wären.

Die GPK vermissen somit in der Revisionsvorlage und in der dazugehörigen Zusatzbotschaft zur Regierungsreform die Vision des Bundesrates, wie das schweizerische Regierungssystem weiterentwickelt werden soll, um den zunehmenden Ansprüchen an die schweizerische Regierung unter Wahrung der Vorgaben der Bundesverfassung nachhaltig gerecht zu werden. Dies würde auch bedingen, dass der Bundesrat die zukünftige Rolle der Bundeskanzlei darin definiert. Eine solche Vision stellt aus Sicht der GPK aber die zentrale Voraussetzung für eine Regierungsreform dar.

Im Rahmen ihrer Untersuchung zur Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei konnte dem Bundesrat daneben erheblicher Handlungsspielraum aufgezeigt werden für Massnahmen zur Verbesserung der strategischen Führung, ohne dass dazu Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen notwendig wären. Die Kommissionen mussten allerdings erkennen, dass der Bundesrat nicht sonderlich gewillt scheint, diesen Spielraum zu nutzen. Deshalb haben die GPK beschlossen, unabhängig von den in der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform geprüften und teilweise gar dem Parlament vorgeschlagenen Massnahmen auf Gesetzesstufe zur Behebung der von den GPK aufgezeigten Mängel im Frühjahr 2011 mit einer Delegation des Bundesrates eine Aussprache über die aus Sicht der Oberaufsicht wesentlichsten Probleme zu führen.

Nachfolgend äussern sich die GPK noch kurz zu den einzelnen Vorschlägen des Bundesrates im Rahmen der Regierungsreform, soweit sie darin Schnittstellen zu den festgestellten Problemen sehen.



4. Die einzelnen Vorschläge des Bundesrates zur Regierungsreform

4.1 Zweijähriges Bundespräsidium / Verzicht auf eigenständiges Präsidialdepartement / Keine zusätzlichen Kompetenzen für Präsidialfunktion

Die Verlängerung des Bundespräsidiums auf zwei Jahre könnte aus Sicht der GPK geeignet sein, um die kollektive Führungsverantwortung des Gesamtbundesrates zu stärken. Diese Massnahme kann diese Wirkung jedoch nur entfalten, wenn weitere Massnahmen ergriffen werden. Die Vor- und Nachteile eines zweijährigen Präsidiums müssten jedoch sorgfältig abgewogen werden. Alleine mit dieser Massnahme werden die von den GPK festgestellten Mängel nicht behoben.

Der Verzicht auf ein eigenständiges Präsidialdepartement ist konsequent, solange die Präsidialfunktion nicht mit Zusatzkompetenzen versehen wird. Ein eigenständiges Präsidialdepartement hätte in der Praxis – ohne Zusatzkompetenzen – tatsächlich zu wenig Gewicht. Ein Präsidialdepartement mit Zusatzkompetenzen könnte gegebenenfalls die festgestellten Mängel besser beheben, doch würde eine solche Massnahme einem Systemwechsel gleichkommen.

4.2 Schaffung eines Stabs der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten

Die GPK gehen mit dem Bundesrat einig, dass die Schaffung eines Stabs, der nur für diplomatische, protokollarische und organisatorische Belange wie die wiederkehrende Vorbereitung und Unterstützung der Auftritte im Inland sowie für die Kommunikation des Bundespräsidiums zuständig wäre, keinen Mehrwert bringt. Die Stabsstelle des Bundesrates und des Bundespräsidiums muss weiterhin die Bundeskanzlei sein.

4.3 Gesetzliche Informationspflicht der Mitglieder des Bundesrates gegenüber dem Kollegium, Informationspolitik

Aus Sicht der GPK ergibt sich schon im geltenden Recht eine Informationspflicht aufgrund von Artikel 174 (Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes) und aufgrund des Vorrangs des Kollegialprinzips vor dem Departementalprinzip (Art. 177 BV). Diese Pflicht kann gemäss dem Vorschlag im RVOG verankert werden, doch bringt dies keinen Mehrwert. Aus Sicht der GPK wäre es notwendig, die Neuregelung der Information aus dem Bundesrat an die Öffentlichkeit zu prüfen. Insbesondere wäre zu gewährleisten, dass die einzelnen Departemente nicht über Geschäfte im Verantwortlichkeitsbereich des Bundesrates kommunizieren, bevor sich der Bundesrat dazu geäussert hat.

4.4 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Informationsaufträge des Kollegiums an ein einzelnes Mitglied des Bundesrates

Gemäss Bundesverfassung hat das Kollegialprinzip einen normativen Vorrang gegenüber dem Departementalprinzip, woraus sich ergibt, dass der Gesamtbundesrat in die



Departementsführung eines Mitglieds eingreifen und notwendige Aufsichtsmaßnahmen ergreifen kann.

In schweren Fällen ist es sogar denkbar, zeitweise die Wegnahme einzelner Verantwortlichkeitsbereiche oder die Mitbetreuung durch ein anderes Regierungsmitglied zu beschliessen (vgl. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Artikel 177 Rz. 3, Bernhard Ehrenzeller).

Daraus muss geschlossen werden, dass der Bundesrat heute schon die Möglichkeit und in gewissen Situationen auch die Pflicht hat, einem Mitglied konkrete Aufträge, und zwar nicht nur im Sinne von Informationsaufträgen, zu erteilen. Der Bundesrat selbst spricht in seiner Stellungnahme vom 13. Oktober 2010 zum Bericht der GPK von solchen Aufträgen.

Der Vorschlag des Bundesrates im Rahmen der Regierungsreform ist deshalb überraschend, und es stellt sich aus Sicht der GPK dementsprechend die Frage, warum der Bundesrat eine Notwendigkeit erkennt, dies auf Gesetzesstufe explizit zu regeln.

Alles in allem ist dieser Vorschlag in der Beurteilung der GPK abzulehnen, da er keinen Mehrwert bringt, aber das Risiko birgt, dass in Zukunft der Gesamtbundesrat nur noch Informationsaufträge an einzelne Departementsvorsteherinnen und -vorsteher erteilt. Das Instrument der Aufträge des Gesamtbundesrates an einzelne Mitglieder muss in der zukünftigen Praxis jedoch durch den Bundesrat so eingesetzt werden, dass es erlaubt, die kollektive Führungsverantwortung effektiv wahrzunehmen.

4.5 Stellvertretungssystem: Gesetzliche Verankerung der Pflicht, das Departement entsprechend zu organisieren

Auch wenn die Stossrichtung des bundesrätlichen Vorschlags grundsätzlich zu begrüessen ist, birgt er doch auch Probleme:

- Ein Einbezug der Stellvertretung in ordentlichen Zeiten ist nicht vorgesehen. Dies erachten die GPK aufgrund ihrer Untersuchungsergebnisse jedoch als notwendig.
- Mit diesem Vorschlag des Bundesrates wird nur das Prinzip festgelegt. Der Bundesrat unterlässt es jedoch, den Mitgliedern Vorschriften zu machen, wie die Stellvertretung sichergestellt werden soll. Mit anderen Worten: Dies ist jedem Mitglied des Bundesrates selbst überlassen.

Dieser Vorschlag ist aus Sicht der GPK stark durch das Departementalprinzip geprägt.

Zu begrüessen ist jedoch die Pflicht zur geordneten Übergabe der Geschäfte am Schluss einer Stellvertretung. Auch dies war ein Kritikpunkt der GPK.

Der Vorschlag des Bundesrates behebt die von den GPK festgestellten Mängel nur teilweise und vermag deshalb nicht zu überzeugen. Aus Sicht der GPK wäre zu prüfen, ob nicht die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der stellvertretenden Departementsvorsteherin oder des stellvertretenden Departementsvorstehers regelmässig über die wichtigsten Dossiers im anderen Departement informiert werden sollte (durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des anderen Departements).



4.6 Stärkung des Instruments der Ausschüsse des Bundesrates

Der bundesrätliche Vorschlag nimmt eine zentrale Forderung der GPK nach einer stärkeren Rolle der bundesrätlichen Dreierausschüsse auf. Die GPK hatten festgestellt, dass diese sehr wertvoll sein können und eine wichtige Ausgleichsfunktion zwischen dem Departementalprinzip und dem Kollegialprinzip innehaben sollten.

Folgende Punkte des Revisionsvorschlags sind positiv zu beurteilen:

- Aufgabe der Ausschüsse wird in allgemeiner Form festgelegt
- Regelmässige Information
- Eigenes Sekretariat
- Protokollierung der Ausschusssitzungen

Hingegen sind aus Sicht der GPK folgende Punkte des Vorschlags kritisch zu hinterfragen:

- Der Bundesrat hat keine Pflicht, solche Ausschüsse einzusetzen (Kann-Bestimmung).
- Es werden im Gesetzentwurf keine Kriterien für die Einsetzung eines Ausschusses festgelegt.
- Die Angliederung der Sekretariate der Ausschüsse an das federführende Departement:

Da es sich bei den Ausschüssen um Entscheidvorbereitungsorgane des Gesamtbundesrates handelt, sollten die Sekretariate der Ausschüsse nicht beim federführenden Departement angegliedert werden, sondern Teil der Bundeskanzlei sein. Dadurch ergäben sich Synergien mit den Aufgaben der Bundeskanzlei zugunsten des Gesamtbundesrates. Dies dürfte sich auch positiv auf den Informationsfluss zwischen den bundesrätlichen Ausschüssen und dem Gesamtbundesrat auswirken. Mit dieser Massnahme würde ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Kollegialprinzips erbracht.

Im Weiteren sollten auch folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Information des Gesamtbundesrates nach jeder Ausschusssitzung
- Die Protokolle sollten auf Verlangen auch den Mitgliedern des Bundesrates zur Verfügung stehen, welche nicht dem Ausschuss angehören
- Einbezug von zentralen externen Schlüsselfiguren an Ausschusssitzungen (z. B. Direktor Finma / Verwaltungsratspräsident Finma)

Es ist sinnvoll, dass dem Stellvertretungssystem auch bei der Zusammensetzung möglichst Rechnung getragen wird. Allerdings sollten in erster Linie die Aufgaben des Ausschusses dessen Zusammensetzung definieren. So ist es aus Sicht der GPK beispielsweise sachlich nicht zweckmässig, dass die Vorsteherin des Eidg. Departement-



ments für auswärtige Angelegenheiten nicht mehr Mitglied im Sicherheitsausschuss des Bundesrates ist (dies auch entgegen den Bestimmungen der Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats).

Die GPK haben hierzu je eine Motion eingereicht (10.3393 / 10.3632), die in der Folge überwiesen wurden. Damit diese als erfüllt betrachtet werden können, müssten die genannten Kritikpunkte im Sinne der GPK gelöst werden.

4.7 Entflechtung der Führung des Bundesrates und der Federführung in wichtigen Geschäften

Dieser Vorschlag erscheint den GPK sinnvoll.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass der Bundesrat die Verankerung dieses Vorschlags auf Verordnungsstufe als ausreichend ansieht, jedoch für Informationsaufträge an einzelne Bundesratsmitglieder eine gesetzliche Grundlage als notwendig erachtet.

4.8 Stärkung der Bundeskanzlei

Wahl der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers durch die Bundesversammlung: Es ist interessant festzustellen, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit der Stärkung der Bundeskanzlei eine Wahl durch den Bundesrat geprüft hat. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers durch die Bundesversammlung bisher die Position der Bundeskanzlei nicht genügend gefestigt hat.

Verstärkter Einbezug der Bundeskanzlei in die Entscheidungsvorbereitung des Bundesrates: Der Grundsatz des stärkeren Einbezugs der Bundeskanzlei in die Entscheidungsvorbereitung des Bundesrates wird durch die GPK begrüßt und ist aus ihrer Sicht möglichst schnell in die Praxis umzusetzen.

Verbesserung der Geschäftskontrolle der Bundeskanzlei und Optimierung der Protokollführung: Hier haben die GPK im Rahmen ihrer Untersuchungen schwerwiegende Mängel festgestellt. Dementsprechend sind die Verbesserungsvorschläge des Bundesrates grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings darf die Optimierung der Protokollführung auf Stufe des Bundesrates nicht dazu führen, dass der Informationsgehalt der Protokolle im Vergleich zu heute verringert wird. Die Protokolle des Bundesrates müssen in erster Linie als Führungsinstrument des Gesamtbundesrates dienen und dabei auch die Nachvollziehbarkeit seiner Erwägungen und Entscheide gewährleisten. Diese Anforderungen bedingen keine Wortprotokolle, jedoch vollständige und zeitgerecht erstellte Protokolle. Die GPK haben diesbezüglich je eine Motion eingereicht (10.3392 / 10.3631). Wie von den GPK darin gefordert, ist die durchgehende Schriftlichkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrates auf Gesetzesstufe vorzugeben.

Gesetzliche Verankerung der Zuständigkeit der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers für die Ausfertigung der Bundesratsbeschlüsse: Aus Sicht der GPK



spricht nichts gegen diese Massnahme, wobei für sie der Mehrwert dieser Massnahme in der Praxis nicht erkennbar ist.

Die Vorschläge des Bundesrates zur Stärkung der Bundeskanzlei sind angesichts der diesbezüglichen Untersuchungsergebnisse der GPK ungenügend. Um die Bundeskanzlei als Stabsstelle des Bundesrates zu stärken, müsste insbesondere die Verankerung von weiter gehenden Rechten im RVOG durch die SPK geprüft werden (z. B. die gesetzliche Verankerung eines Antragsrechts im Bundesrat, das über die eigentlichen Geschäfte der Bundeskanzlei hinausgeht, oder die explizite gesetzliche Verankerung von Informationsrechten der Bundeskanzlei gegenüber den Departementen).

Eine Übernahme von Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Departemente durch die Bundeskanzlei, wie sie zurzeit vom Bundesrat geprüft wird, trägt nicht direkt zur Stärkung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Bundesrates bei. Die allfällige Umsetzung dieser Massnahme birgt die Gefahr, dass der Bundeskanzlei für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber dem Gesamtbundesrat und dem Bundespräsidium Ressourcen fehlen könnten. So ist zu beachten, dass es aus Sicht der GPK wichtig wäre, auf verschiedenen Ebenen dafür zu sorgen, dass die Gesamtsicht des Bundesrates vermehrt eingenommen und die kollektive Verantwortung des Bundesrates besser wahrgenommen wird. Eine Stärkung der Bundeskanzlei dient nur dann diesem Ziel, wenn eine solche bezüglich ihrer Aufgaben für das Kollektivorgan vorgenommen wird.

4.9 Zusätzliche Staatssekretärinnen und -sekretäre

Die Schaffung zusätzlicher Staatssekretärinnen und -sekretäre könnte gegebenenfalls die Bundesratsmitglieder entlasten und ihnen dadurch mehr Zeit für die Wahrnehmung ihrer kollektiven Führungsverantwortung im Bundesrat verleihen. Dies hängt allerdings weitgehend davon ab, welche Kompetenzen und Aufgaben an solche delegiert werden könnten.

4.10 Entlastung des Bundesrates von Routinegeschäften / Mindestens zweimalige Behandlung wichtiger oder umstrittener Geschäfte durch den Gesamtbundesrat / Aufwertung der bundesrätlichen Klausursitzungen / Systematische Konsultation der präventiven Rechtsorgane

Diese Massnahmen sind vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse der GPK zu begrüssen.

Die systematische Information des Bundesrates über die erfolgte Rechtskontrolle durch ein Organ der präventiven Rechtskontrolle ist von zentraler Bedeutung (vgl. Empfehlung 14 des Berichts der GPK „Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA“ vom 30.5.2010). Allerdings sollte das zuständige Organ der präventiven Rechtskontrolle jede wichtige Rechtsfrage erhalten und nicht nur die strittigen, auch wenn es in klaren Fällen keine vertiefte Prüfung vornimmt.



5. Wichtige Umsetzung gewisser Massnahmen der Revisionsvorlage

Auch wenn die Revisionsvorlage des Bundesrates keine umfassende und zukunftsgerichtete Regierungsreform darstellt, enthält sie aus Sicht der GPK wichtige Elemente, um die Funktionsfähigkeit des Gesamtbundesrates zu verbessern. Die GPK sind deshalb der Ansicht, dass die Teile der Revisionsvorlage, welche voraussichtlich eine Verbesserung der Situation herbeiführen werden (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 4 des Mitberichts), losgelöst vom weiteren Schicksal der Regierungsreform weiterverfolgt und umgesetzt werden sollten.

Sie lädt deshalb die SPK ein, die Ausführungen der GPK in diesem Mitbericht in diesem Sinne zu prüfen, allenfalls weiterzuentwickeln und in ihren Vorberatungen sowie in ihren Anträgen an die Räte zu berücksichtigen.

Die GPK sind jedoch nach wie vor der Ansicht, dass eine umfassende Regierungsreform notwendig ist, und laden die SPK ein, dieses Geschäft zu vertiefen.

Wir danken Ihnen dafür im Voraus.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren National- und Ständeräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSIONEN

Der Präsident der GPK-SR:

Claude Janiak,
Ständerat

Die Präsidentin der GPK-NR:

Maria Roth-Bernasconi,
Nationalrätin

Die Sekretärin:

Beatrice Meli Andres

Beilage: "Die strategische politische Steuerung des Bundesrates", Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009 (BBI 2010 3083)