

11. November 1998

**EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT**

# **Staatsleitungsreform**

**Vernehmlassungsvorlage**

# Inhaltsverzeichnis

- 1 Einleitung**
  
- 11 Staatsleitungsreform als weiteres Modul der Verfassungsreform**
  
- 12 Gegenstand der Staatsleitungsreform**
  - 121 Regierungsreform
  - 122 Parlamentsreform
  - 123 Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat
  
- 13 Neuere parlamentarische Vorstösse**
  
- 2 Regierungsreform**
  
- 21 Gegenwärtiges Regierungssystem**
  
- 22 Neue Anforderungen an die Regierung**
  
- 23 Grundmodelle für eine Reform des Regierungssystems**
  
- 24 Reformvorschläge**
  - 241 Variante 1: Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums
    - 241.1 Grundidee
    - 241.2 Stärkung des Bundespräsidiums
      - 241.21 Verlängerung der Amtsdauer
      - 241.22 Vollamtliches Bundespräsidium
      - 241.23 Verfassungsmässige Verankerung der Präsidialaufgaben
      - 241.24 Schaffung eines Präsidialdepartements
    - 241.3 Vergrösserung des Bundesrates
    - 241.4 Stärkung der Kollegialregierung
    - 241.5 Würdigung
    - 241.6 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen
  
  - 242 Variante 2: Stärkung der Kollegialregierung durch eine zweistufige Regierung
    - 242.1 Grundidee
    - 242.2 Zuständigkeiten
      - 242.21 Bundesratskollegium
      - 242.22 Bundesratsmitglieder
      - 242.23 Ministerinnen und Minister
      - 242.24 Zusammenwirken der Regierungsstufen
    - 242.3 Würdigung
    - 242.4 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

- 3** **Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat**
  
- 31** **Die Resolution als neues parlamentarisches Steuerungsinstrument**
  - 311 Ausgangslage
  - 312 Grundidee der Resolution
  - 313 Zustandekommen und Wirkung
  - 314 Verhältnis zu den bisherigen parlamentarischen Instrumenten
  - 315 Terminologie
  
- 32** **Aussenpolitik**
  - 321 Ausgangslage
  - 322 Resolution in der Aussenpolitik
  
- 33** **Finanzen**
  - 331 Ausgangslage
  - 332 Reformmöglichkeiten im Bereich der Finanzbefugnisse
  - 333 Eidgenössische Finanzkontrolle
    - 333.1 Schaffung eines unabhängigen Rechnungshofs?
    - 333.2 Stärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle
  
- 34** **Oberaufsicht**
  - 341 Funktion und Umfang der Oberaufsicht
  - 342 Resolution als Instrument der Oberaufsicht
  
- 35** **Erläuterung der Verfassungsbestimmung zum Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat**
  
- 4** **Verfassungsbestimmungen**
  
- 41** **Variante 1: Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums**
  
- 42** **Variante 2: Stärkung der Kollegialregierung durch eine zweistufige Regierung**
  
- 43** **Resolution als neues parlamentarisches Steuerungsinstrument**

# **1 Einleitung**

## **11 Staatsleitungsreform als weiteres Modul der Verfassungsreform**

Die Institutionen unseres Staates sind im wesentlichen vor 150 Jahren geschaffen worden. Sie stammen aus der Entstehungszeit des Bundesstaates und sind seither, von der Ausweitung bei den Volksrechten abgesehen, in ihren verfassungsrechtlichen Grundzügen weitgehend unverändert geblieben. Dies gilt auch für die Führungsinstitutionen des Bundes. Die Komplexität der Probleme und der Umfang der Aufgaben der politischen Behörden nehmen laufend zu und verlangen neue Rhythmen in der Entscheidungsfindung. Zu dieser Entwicklung trägt namentlich auch die Internationalisierung der Politik bei. Die gewachsenen Herausforderungen verlangen ein Überdenken der alten Institutionen.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) aufgezeigt, dass er eine umfassende Staatsleitungsreform für nötig erachtet (BBl 1993 III 1044 ff.). Da er den Reformbedarf bei den Volksrechten und im Bereich der Justiz als besonders dringlich beurteilte und der Stand der Vorarbeiten dies zulies, hat er diese beiden Reformbereiche bereits in seine Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung integriert (BBl 1997 I 32 ff.). Andere Reformvorhaben im Bereich der Staatsleitung (Regierungsreform, Parlamentsreform, Verhältnis von Parlament und Regierung, Finanzausgleich und Föderalismusreform) sollten später, je nach Dringlichkeit und dem Stand der Arbeiten, in die als "offener Prozess" konzipierte Verfassungsreform einbezogen werden.

Der Bundesrat hat mehrfach betont, dass ihm daran liegt, der Bundesversammlung noch in der laufenden Legislatur ein Reformpaket Staatsleitung zu unterbreiten. Hauptgegenstand dieses Reformpakets ist die Reform des Regierungsorgans. Die Vorlage befasst sich jedoch auch mit dem Verhältnis von Bundesrat und Bundesversammlung, die ihre Aufgaben in engster Koordination und Kooperation wahrnehmen. Die Funktionsfähigkeit des Staates hängt nicht allein von einer Institution ab, sondern vom tauglichen Zusammenspiel des Institutionengefüges.

Zusammen mit den bisherigen Reformarbeiten im Rahmen der Verfassungsrevision soll die Staatsleitungsreform dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit unseres Staates zu sichern und zu verbessern.

## **12 Gegenstand der Staatsleitungsreform**

### **121 Regierungsreform**

Im Bereich der Regierungsreform entschied sich der Bundesrat 1992 für ein Vorgehen in zwei Phasen: Eine erste Phase sollte das verwirklichen, was auf der Gesetzesstufe im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich ist. Die zweite Phase, die grundlegendere Reformen und damit auch die Verfassungsebene betreffen würde, sollte erst gestützt auf die aus der ersten Phase gewonnenen Erfahrungen in Angriff genommen werden. In der Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober

1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) wurden die möglichen Umriss dieser umfassenderen Reform skizziert.

Im Juni 1996 verwarf das Volk die erste Vorlage für ein neues RVOG; dieses sah neben vielen anderen Neuerungen auch die Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären vor. Am 21. März 1997 wurde vom Parlament eine Fassung des RVOG ohne diese neue Institution verabschiedet. Im Anschluss daran beschloss der Bundesrat, angeregt unter anderem durch (weitere) parlamentarische Vorstösse, unverzüglich die zweite Phase der Regierungsreform an die Hand zu nehmen. Die Grundsatzdiskussion über einen eigentlichen Systemwechsel allerdings sollte nicht wieder aufgenommen werden. Die Modelle eines parlamentarischen Regierungssystems und eines präsidentiellen Regierungssystems wurden vom Bundesrat bereits 1993 eliminiert (vgl. Ziff. 23).

## **122                    Parlamentsreform**

In der Botschaft über eine neue Bundesverfassung klammerte der Bundesrat die Parlamentsreform und die Frage des Verhältnisses von Parlament und Regierung aus. Nach einer Absprache zwischen den beiden Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der eidgenössischen Räte und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement beschränkte sich die bundesrätliche Botschaft in diesen beiden Bereichen auf die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts. Die SPK ihrerseits erarbeiteten weitergehende Reformvorschläge. Mit ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform (BBl 1997 III 245) unterbreiteten sie Vorschläge zur Organisation und zum Verfahren der Bundesversammlung sowie zum Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat.

Der Bundesrat hat am 9. Juni 1997 zum Zusatzbericht der SPK Stellung genommen (BBl 1997 III 1484 ff.) und sich insbesondere dafür ausgesprochen, diejenigen Vorschläge, die rechtlich über die Nachführung des Verfassungsrechts hinausgehen, zusammen mit der zweiten Phase der Regierungsreform zu einem Reformpaket Staatsleitung zu schnüren.

Die beiden SPK vertraten hingegen die Ansicht, die Nachführung sei weiter zu fassen als in der bundesrätlichen Vorlage; konsensfähige Neuerungen seien in den Bundesbeschluss A über eine neue Bundesverfassung aufzunehmen. Entscheidend sei, ob die Vorschläge im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Verfassungsreform Widerstand auslösen, der das ganze Projekt gefährden könnte (BBl 1997 III 249). Die eidgenössischen Räte sind denn auch bei den Beratungen zur Verfassungsreform diesem Vorgehensvorschlag der SPK weitgehend gefolgt. Namentlich im Bereich des Parlamentsrechts (Organisation und Verfahren der Bundesversammlung) sind die von den SPK vorgeschlagenen Reformen, die nach Ansicht des Bundesrates in ein separates Reformpaket Staatsleitung zu integrieren gewesen wären, grösstenteils im Rahmen der Nachführung des Verfassungsrechts aufgenommen worden (z.B. Streichung des Erfordernisses der Zugehörigkeit zum weltlichen Stand, Neuregelung des Rechts zur Einberufung einer ausserordentlichen Session, zweites Vizepräsidium für beide Räte, Delegation von Befugnissen nicht rechtsetzender Natur an parlamentarische Kommissionen).

Der Bundesrat verzichtet deshalb hier auf weitergehende Vorschläge. Da er die Regierungsreform als vordringlich erachtet, sieht er von Vorschlägen für eigentliche Strukturreformen im Bereich des Parlaments vorerst ab.

### **123 Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat**

Im Bereich des Verhältnisses von Parlament und Regierung haben die eidgenössischen Räte ebenfalls verschiedene Reformvorschläge der SPK aufgenommen und - teilweise in überarbeiteter Form - in die neue Bundesverfassung (Vorlage A) integriert, so beispielsweise bezüglich der Gesetzgebung (Vereinfachung der Erlassformen, Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs). Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere das von den SPK vorgeschlagene Instrument des Auftrags. Mit diesem Instrument soll die Bundesversammlung sowohl in ihrem Zuständigkeitsbereich wie auch im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken können. Im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung würde der Auftrag als Weisung gelten, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie (BBl 1997 III 291 f.). Der Bundesrat hat angekündigt, dass er im Rahmen der Staatsleitungsreform die Fragen rund um den Auftrag aus einer ganzheitlichen Betrachtungsweise prüfen und allenfalls einen neuen Vorschlag entwickeln werde. Zudem soll geprüft werden, ob in den Bereichen Aussenpolitik, Finanzen und Oberaufsicht noch zusätzlicher Reformbedarf besteht.

### **13 Neuere parlamentarische Vorstösse**

In der ersten Hälfte 1997 wurden erneut verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema Staatsleitungs- und Regierungsreform eingereicht. Mit der parlamentarischen Initiative Rhinow vom 19. März 1997 "Staatsleitungsreform" (97.0409) wurde in Form der allgemeinen Anregung vorgeschlagen, im Rahmen der Verfassungsreform auch die Staatsleitung zu reformieren. Diese Reform soll den Bundesrat als Regierungsorgan betreffen und auch das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat miteinschliessen, insbesondere in den Bereichen politische Steuerung, Gesetzgebung, Wahlen, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht. Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört die Motion Bonny vom 3. März 1997 "Stellung und Kompetenz des Bundespräsidenten"(97.3029), mit der eine Verstärkung des Bundespräsidiums angestrebt wird. Beide Vorstösse haben in den Räten breite Unterstützung gefunden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat zudem mit einer Motion vom 29. Mai 1997 "Führung der Information in besonderen Situationen" (97.3385) den Bundesrat aufgefordert, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, wonach in ausserordentlichen Situationen die Führung der Information durch das Bundespräsidium wahrzunehmen sei. Sodann wollte der Nationalrat den Bundesrat mit der Motion vom 20. Juni 1997 "Regierungsreform bis Ende 1998" (97.3188) beauftragen, bis Ende 1998 eine Vorlage für eine Regierungsreform auf Verfassungsebene zu unterbreiten. Da die gesetzte Frist offensichtlich nicht erfüllt werden kann, ist die Motion in ein Postulat beider Räte umgewandelt worden. Schliesslich hat der Bundesrat ein Postulat Zbinden vom 29. März 1997 "Schwindender Einfluss der Politik. Bericht Bundesrat" (97.3113) entgegengenommen. Dieses fordert den Bundesrat auf zu prüfen, mit welchen institutionellen Anpassungen im Zeitalter der Globalisierung das Primat der Politik zurückgewonnen werden könnte.

Bereits am 10. Juni 1996 wurde die Motion Kühne "Bundesrat. Verstärkung der politischen Führung" (96.3252) eingereicht, mit der eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates auf 9 (max. 11), die Entflechtung und Neuverteilung der Zuständigkeiten sowie die Stärkung der Stellung des Bundespräsidiums gefordert wurden. Die Motion ist in ein Postulat umgewandelt worden.

## 2                    **Regierungsreform**

Die Organisation der Regierung und die Gestaltung der Regierungstätigkeit sind seit der Gründung des Bundesstaates Gegenstand von Diskussionen. In den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts erfolgten umfassende Lagebeurteilungen zum Thema der Regierungsreform (Expertenberichte Hongler und Huber). 1990 setzte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) ein, die ihn bei der Überprüfung seiner Führungsstrukturen unterstützen und beraten sollte. In der Botschaft des Bundesrates zum RVOG findet sich ein Überblick über die verschiedenen Reformen und Reformbestrebungen sowie eine Darstellung der neueren Entwicklungen und Reformpostulate (BBl 1993 III 1003 ff.). Weiter hat der Bundesrat ein Gesamtbild des gegenwärtigen Regierungssystems des Bundes und der gewandelten Verhältnisse entworfen sowie Kriterien und Zielsetzungen einer Regierungsreform dargelegt (BBl 1993 III 1010 ff.). Er stützte sich dabei auf den Zwischenbericht der AGFB vom 23. November 1991 (BBl 1992 II 1018 ff.). Im September 1997 traf der Bundesrat ausserdem verschiedene Sofortmassnahmen, um die Regierungstätigkeit und die Information der Öffentlichkeit in besonderen Lagen zu verbessern. In diesem Zusammenhang fällte er insbesondere Grundsatzentscheide zur Sicherstellung der Frühwarnung, zum besseren Einbezug der Generalsekretärenkonferenz und zur Zentralisierung der Information in ausserordentlichen Lagen.

Bevor die Vorschläge für ein neues Regierungsmodell erläutert werden, sollen im folgenden die Vor- und Nachteile des Status quo noch einmal kurz beleuchtet und die wichtigsten Ausführungen der Botschaft von 1993 zusammengefasst wiedergegeben und aktualisiert werden.

## 21                    **Gegenwärtiges Regierungssystem**

Das gegenwärtige Regierungssystem ist auf *Stabilität*, auf *Integration* und auf *Ausbalancierung der politischen Kräfte* angelegt. Die Regierung ist in eine demokratische und föderative Ordnung eingefügt. Das Parlament hat bedeutende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Regierung (Wahl, Gesetz, Budget, Oberaufsicht, Staatsvertragsgenehmigung usw.), ohne aber die jeweils vier Jahre lang unabsetzbare Regierung zu dominieren. Die Regierung ihrerseits hat durch Vorbereitungsaufgaben, Sachwissen und als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes erheblichen Einfluss auf das während vier Jahren unauflösbare Parlament, ohne deswegen dessen Politik durchgreifend bestimmen zu können. Die beiden politischen Gewalten sind (im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem) organisatorisch und personell klar getrennt, wirken funktionell jedoch durch Kooperation und Koordination eng zusammen. Zu den Wesensmerkmalen des politischen Systems gehören auch die

direkt-demokratischen Institutionen. Die Bürgerinnen und Bürger bestimmen das politische Geschehen massgeblich mit. Volksinitiative und Referendum beeinflussen die Vorgehensweise der Behörden und das Geschick der von ihnen ausgehenden Erlasse.

Die Verfassung *verknüpft das Kollegial- mit dem Departementalprinzip*. Ein Kollegium von sieben gleichgestellten Mitgliedern bildet die Regierung, die sich selbständig zur Handlungseinheit finden muss. Das Kollegialprinzip bedeutet, dass die Regierungsentscheidungen im geschlossenen Kollegium als Einheit getroffen werden. Die Mitglieder sind einander gleichgestellt, und die Mehrheitsentscheide werden auch von der Minderheit mitgetragen. Jedes Mitglied steht zugleich einem Departement vor. Die Dualität verbindet Regierung und Verwaltung eng miteinander, bietet dem Kollegium verlässliche Sachgrundlagen, zersplittert und schwächt indessen faktisch Führung und Aufsicht der Regierung über die Verwaltung. Eine *Bundespräsidentin* oder ein *Bundespräsident* leitet, jährlich wechselnd, ohne Personal- und Sachprärogativen, die Verfahren des Kollegiums. Die präsidialen Kompetenzen werden nur zurückhaltend wahrgenommen (vgl. Ziff. 241.2). Als allgemeines Stabsorgan des Bundesrates und zur Unterstützung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten steht eine *Bundeskanzlei* zur Verfügung.

Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung einzeln auf eine vierjährige Amtsdauer fest gewählt, sind wieder wählbar und unterliegen einer politischen Verantwortlichkeit für die Kollegiumsentscheide und - je einzeln - für die Departementsleitung. Die einzelnen Regierungsmitglieder werden in der Realität aber vorwiegend am Erfolg ihrer Departementsführung und der ihnen zugewiesenen Sachpolitik gemessen. Der Wahlmodus der Einzelwahl, namentlich bei der Wiederwahl, stärkt das Departementalprinzip.

Es gibt kein Misstrauensvotum des Parlaments und keinen institutionalisierten Sturz einzelner Regierungsmitglieder oder der Gesamtregierung. Umgekehrt kann die Regierung das Parlament, das ebenfalls auf vier Jahre fest bestellt ist, nicht auflösen (kein parlamentarisches Regierungssystem, sondern ein eher dem Präsidialsystem angenähertes Gleichgewichtssystem).

Das Parlament nimmt die einzelnen Regierungsmitglieder zeitlich und sachlich weit mehr in Anspruch als die meisten ausländischen Parlamente ihre Regierungen. Die Fraktionen nehmen abwechselnd Oppositionsfunktionen wahr. Die parlamentarische Oberaufsicht ist intensiver als die Kontrolle durch die Opposition in einem parlamentarischen Regierungssystem, jedoch sanktionsärmer.

## **22 Neue Anforderungen an die Regierung**

Die Aufgaben von Regierung und Verwaltung wachsen dauernd. Die steigende Belastung der Regierung ist schon aus der Zunahme der Bundeskompetenzen ersichtlich. Seit 1945 erhielt der Bund in rund 30 Sachbereichen neue Befugnisse, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Forschung, Konsumentenschutz, Kommunikation, Energie, Bio- und Gentechnologie. Daneben sind in anderen Bereichen bereits bestehende Kompetenzen des Bundes durch Verfassungsänderungen erweitert worden, beispielsweise in den Bereichen Wirtschaft und soziale



Sicherheit. Auch die Führung der Verwaltung stellt heute eine weit schwierigere Aufgabe dar als noch vor 20 bis 30 Jahren. Die Kompliziertheit der einzelnen Sachgebiete sowie die Komplexität der Sachverhalte machen die Führungsaufgabe für den Bundesrat immer anspruchsvoller. Der Bundesrat steht heute einem hoch spezialisierten Verwaltungsgebilde vor.

Eine verstärkte Beanspruchung erfährt die Regierung insbesondere auch durch die Zunahme der internationalen Verflechtung der Schweiz. Namentlich gilt dies für die Beziehungen, wie sie sich aus der sich intensivierenden Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) ergeben.

Ferner führt eine zunehmende Zersplitterung der politischen Kräfte in der Schweiz zu einem erheblichen Mehraufwand für die Regierung. Vorlagen des Bundesrates an das Parlament sind schwieriger zu erarbeiten. Schon in den Vernehmlassungsverfahren sind die Divergenzen grösser als früher. Aber auch in den parlamentarischen Beratungen und schliesslich in allfälligen Volksabstimmungen setzen sich Widerstände gegen Vorlagen fort. Die Folge ist mitunter eine erhebliche Verlangsamung der Entscheidungsfindung.

In Zusammenhang mit der komplexeren und langwierigeren Erarbeitung von Geschäften steht sodann die deutliche Mehrbelastung der Mitglieder des Bundesrates durch das Parlament, in erster Linie durch die Kommissionen, aber auch durch das Plenum. Die generelle Zunahme der Staatstätigkeit sowie die längeren Verhandlungsdauern führen zu einem beträchtlich erhöhten Arbeitsaufwand. Mehrarbeit verursacht auch die zunehmenden Kontrollbegehren des Parlaments.

Schliesslich hat heute für die Regierung auch die Öffentlichkeitsarbeit einen erhöhten Stellenwert, in besonderem Masse im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen. Vor allem mit dem Aufschwung der elektronischen Medien erfolgte ein Ausbau der Rolle der Medien im politischen Prozess.

Eine zeitgemässe Reform des Regierungssystems hat den gewandelten Verhältnissen Rechnung zu tragen. Es ist sicherzustellen, dass die Regierung eine Einheit zu bilden und eine wirksame Führung zustande zu bringen vermag. Die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung muss der sachlichen Komplexität, der beschleunigten Geschwindigkeit und den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen angemessen Rechnung tragen. Der Bundesrat und seine Mitglieder müssen über mehr Zeit für die Wahrnehmung der wichtigsten Regierungsaufgaben verfügen.

## 23 Grundmodelle für eine Reform des Regierungssystems

Bei den bisherigen Vorarbeiten für die zweite Phase der Regierungsreform standen im wesentlichen sechs Grundmodelle für ein künftiges neues Regierungssystem zur Diskussion:

- Modell A: Departementsleitung durch Departementsdirektoren und -direktorinnen;
- Modell B: Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates unter Stärkung des Präsidiums;
- Modell C: Zweistufige Regierung;
- Modell D: Parlamentarisches Regierungssystem;
- Modell E: Präsidentielles Regierungssystem;
- Modell F: Konzentrierte Kollegialregierung mit dem Bundespräsidium als Vollamt.

Die ersten fünf Grundmodelle präsentierte die AGFB in ihrem Zwischenbericht vom 23. November 1991 (BBI 1992 II 1081 ff.). Neu hinzugekommen ist seither die Idee eines Mischmodells, die von der AGFB zu einem zusätzlichen Modell F entwickelt worden ist (BBI 1996 V 11f.).

Das Modell A (Departementsleitung durch Departementsdirektoren und -direktorinnen) hat mit dem Inkrafttreten des RVOG seine Eigenständigkeit verloren. Die Modelle D (parlamentarisches Regierungssystem) und E (präsidentielles Regierungssystem) wurden vom Bundesrat bereits 1993 ausgeschieden. Er hat die Überlegungen, die ihn zu dieser Entscheidung geführt haben, in seiner Botschaft zum RVOG eingehend dargelegt (BBI 1993 III 1026 ff.). Der Übergang zu einem parlamentarischen oder präsidientellen Regierungssystem würde tiefgreifende und umfassende Änderungen unseres konkordanzgeprägten politischen Systems bedingen. Der Bundesrat ist aber überzeugt, dass sich die heute notwendige Stärkung des Regierungsorgans auch ohne radikale Reformen erreichen lässt, durch eine zeitbedingte Anpassung und Fortentwicklung des heutigen Systems.

Damit stehen von den ursprünglichen Grundmodellen noch die drei Modelle B, C und F zur Diskussion. Diese sollen im folgenden nochmals kurz dargestellt und ihre Vor- und Nachteile aufgezeigt werden:

*Modell B: Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Präsidiums*

Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates wird auf 11 oder 13 erhöht. Auch die Zahl der Fachdepartemente wird entsprechend vergrößert. Hauptsächlichster Vorteil des Modells B ist, dass sich das einzelne Regierungsmitglied intensiver mit den ihm verbleibenden Fachbereichen beschäftigen und gleichzeitig die Zahl der Auftritte in parlamentarischen Gremien, im Ausland oder in der Öffentlichkeit reduzieren sowie mehr Zeit für die Kollegiumsobligationen einsetzen kann. Zur Gewährleistung einer kohärenten Regierungstätigkeit und zur besseren Leitung des vergrößerten Kollegiums wird die Führungsfunktion des Bundespräsidiums gestärkt, vorwiegend durch Verlängerung der Amtsdauer, durch Erweiterung der Präsidialzuständigkeiten sowie durch die Schaffung eines Präsidialdepartements.

Hauptsächliche Nachteile des Modells B sind die schwierigere Wahrnehmung des Kollegialprinzips und die kompliziertere Sicherstellung eines effizienten Entscheidungsprozesses bei einem derart vergrößerten Bundesratskollegium. Auch dürfte bei 11 oder 13 Bundesratsmitgliedern die Gleichrangigkeit aller Mitglieder zwar rechtlich, tatsächlich aber kaum mehr gegeben sein. Ein Kernproblem einer erheblichen Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates liegt zudem in der Kombination des Kollegialsystems mit einem herausgehobenen Präsidium. Bei einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf 11 oder 13 ist das Präsidium zwingend mit zusätzlichen Leitungsfunktionen zu betrauen. Die Führungsrolle, die dem Präsidium nach diesem Modell zufällt, würde gar eine Legitimation durch eine Volkswahl rechtfertigen. Umgekehrt könnte die erhöhte Legitimität des Bundespräsidiums aber das Kollegialprinzip sprengen.

*Modell C: Zweistufige Regierung: Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien*

Die Regierung wird zweistufig ausgestaltet. Die als Kollegium ausgestaltete Regierungsspitze (Bundesratskollegium bestehend aus sieben oder fünf Mitgliedern) konzentriert sich auf die Regierungsobliegenheiten. Sie befasst sich hauptsächlich mit strategischen und bedeutenden politischen Fragen (strategische Ebene). Daraus leitet sie klare Zielvorgaben für die einzelnen Aufgabenbereiche (Ressorts) ab. Von der Verwaltungsführung entlastet werden die Mitglieder des Bundesrates durch 15-18 Ressortverantwortliche (operative Ebene). Diese bilden die Verwaltungsspitze. Je nach Ausgestaltung können sie zu Koordinationszwecken in einem Verwaltungskabinett tagen. Der Bundesrat überträgt der zweiten Ebene Entscheidungskompetenzen. Die Gliederung der Ressorts erfolgt nach sachlichen Aufgabenbereichen. Für die Bestellung der Ressortverantwortlichen ist das Bundesratskollegium zuständig mit anschließender Genehmigung dieser Wahl durch die Bundesversammlung.

Wichtigster Vorteil des Modells C ist die Entlastung der Regierungsspitze vom Tagesgeschäft und von der unmittelbaren Verwaltungsführung, was eine kohärentere Regierungspolitik und eine Stärkung der Führungsfähigkeit des Bundesrates bewirken soll. Die vollständige Freistellung der Mitglieder des Bundesrates von der unmittelbaren Führung von Verwaltungseinheiten bringt jedoch die Gefahr mit sich, dass die Regierungsspitze (Bundesratskollegium) an Sachnähe einbüsst. Die Ressortverantwortlichen werden in eigenständige Machtpositionen mit beträchtlichem politischen Gewicht versetzt.

*Modell F: Konzentrierte Kollegialregierung mit einem gestärkten Bundespräsidium*

Der Bundesrat besteht aus acht Mitgliedern mit einem grundsätzlich vollamtlichen Bundespräsidium. Beim Modell F handelt sich um eine Kombinationslösung aus den Modellen B und C. Mit der relativ kleinen Zahl der Mitglieder des Bundesrates wird vermieden, dass die Wahrnehmung des Kollegialprinzips erschwert und der Entscheidungsfindungsprozess kompliziert wird. In erster Linie strebt das Modell F eine Stärkung des Regierungskollegiums an. Das Kollegium soll sich intensiver mit den staatsleitenden Geschäften befassen können. Voraussetzung dafür ist eine wirkungsvollere Wahrnehmung der Präsidialfunktion. Dies soll erreicht werden, indem das Bundespräsidium kein Fachdepartement leitet und die Amtsdauer verlängert

wird. Zudem soll das Bundespräsidium über eine Stabsstelle verfügen, welche die bisher von der Bundeskanzlei ausgeübten Stabsfunktionen wahrnimmt und zu einer kohärenten Regierungstätigkeit beiträgt.

## **24 Reformvorschläge**

Ausgehend von den genannten Grundmodellen mit ihren Vor- und Nachteilen und aufgrund eingehender Diskussionen ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass basierend auf den Modellen C und F grundsätzlich zwei sinnvolle und taugliche Varianten für eine Reform des Regierungsorgans bestehen: eine Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums (Variante 1) und eine Stärkung der Kollegialregierung durch eine zweistufige Regierung (Variante 2). Die Varianten sind grundsätzlich gleichwertig. Beide Varianten weisen Vor- und Nachteile auf und bei beiden sind zahlreiche Untervarianten denkbar.

Der Bundesrat hat sich entschieden, den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Kreisen beide Varianten zur Stellungnahme zu unterbreiten, damit zu diesem staatspolitisch bedeutsamen Reformthema eine möglichst breite und offene Diskussion stattfinden kann. Aus den gleichen Gründen sieht er davon ab, sich bereits im jetzigen Zeitpunkt in allen Details zur konkreten Ausgestaltung der beiden Varianten festzulegen; er beschränkt sich darauf, die verschiedenen Möglichkeiten aufzuzeigen.

Die Reformvorschläge gehen von den heutigen Rahmenbedingungen aus. Bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU oder einer anderen Form der verstärkten Zusammenarbeit mit der EU sind neue Anforderungen an die Regierung zu erwarten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach den institutionellen Voraussetzungen für eine optimale Mitwirkung in Europa. Im Rahmen der Arbeiten zum Integrationsbericht, der anfangs 1999 vorgelegt werden soll, werden diese Fragen zur Zeit thematisiert. Der Bundesrat wird diesem Bericht in seiner Botschaft zur Staatsleitungsreform Rechnung tragen. Dabei ist denkbar, dass er gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse weder die Variante 1 noch die Variante 2, sondern eine Kombination der beiden Möglichkeiten empfehlen wird.

### **241 Variante 1: Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums**

#### **241.1 Grundidee**

Die Variante 1 stellt eine Konkretisierung des Modells F dar. Das Regierungskollegium soll sich in Zukunft intensiver mit den staatsleitenden Geschäften befassen können. Voraussetzung dafür ist namentlich eine wirkungsvollere Ausübung der Präsidialfunktionen. Allerdings ist eine Stärkung des Bundespräsidiums nur insoweit vorzunehmen, als dies zum guten Funktionieren des Kollegiums notwendig ist. Angesichts der zunehmenden Aufgabenfülle bedarf die Regierungstätigkeit mehr denn je einer gesamtheitlichen Leitung und Aufsicht, womit Kernaufgaben des Bundespräsidiums angesprochen sind. Die Information der Öffentlichkeit sowie die Repräsentation

tion des Bundesrates im Inland und im Ausland, die immer bedeutender werden, sind ebenfalls zentrale Aufgaben des Bundespräsidiums.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident soll über eine längere Amtsdauer verfügen und auf zwei Jahre gewählt werden mit der Möglichkeit der Wiederwahl für zwei weitere (sich anschliessende) Jahre. Ferner soll die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident von der Leitung eines Fachdepartements entlastet werden und die Präsidialfunktionen vollamtlich ausüben. Die Stärkung des Bundespräsidiums findet ihren Niederschlag im übrigen auch in einer Verankerung der Präsidialaufgaben in der Verfassung. Zur wirksamen Unterstützung der Aufgaben des Bundespräsidiums wird zudem ein Präsidialdepartement geschaffen. Damit verfügt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident über eine ihr oder ihm direkt zugeordnete Stelle, welche die bisher weitgehend von der Bundeskanzlei ausgeübten Stabsfunktionen wahrnimmt. Das Präsidialdepartement dient selbstverständlich weiterhin auch dem Bundesratskollegium.

## **241.2            Stärkung des Bundespräsidiums**

Die Variante 1 strebt in erster Linie eine Stärkung des Regierungskollegiums an, vorab durch eine massvolle Stärkung des Bundespräsidiums. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident soll deshalb nicht ein mit konflikträchtigen Geschäften belastetes Departement führen, sondern sich voll zugunsten einer kohärenten Regierungstätigkeit des Kollegiums und für die Repräsentation nach innen und nach aussen einsetzen können.

Mit Rücksicht auf das vorrangige Prinzip der Kollegialregierung sind bislang die präsidialen Kompetenzen (Leitung des Bundesratskollegiums, Entscheidung in dringenden Fällen und für unbedeutende Angelegenheiten, Repräsentation im In- und Ausland, Betreuung der Beziehungen zu den Kantonen) mit einer gewissen Zurückhaltung wahrgenommen worden; so jedenfalls wollte und will es eine langandauernde und weithin anerkannte Praxis. Nun sollen die wesentlichen Leitungsfunktionen auf der Verfassungsebene verankert und zu den übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Bundesrat und seine Mitglieder in Beziehung gesetzt werden. Damit wird die rechtliche und politische Legitimation des Präsidiums gestärkt und der Gesetzgeber von der Verfassung in Pflicht genommen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die präsidialen Kompetenzen tatsächlich ausgeübt und wirkungsvoll wahrgenommen werden können.

Jede wirksame Stärkung des Bundespräsidiums hebt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten über die übrigen Mitglieder des Bundesrates hinaus. Trotzdem ist aufgrund der bisherigen zurückhaltenden Ausübung der Präsidialaufgaben davon auszugehen, dass die zukünftigen Bundespräsidentinnen oder Bundespräsidenten im Interesse unseres Landes ihr Amt umsichtig ausüben werden und von den ihnen zustehenden Befugnissen im Interesse des guten Funktionierens unserer Regierung nicht in einer das Kollegialprinzip strapazierenden Weise Gebrauch machen werden. Die wesentlichen Entscheide werden auch bei einem gestärkten Bundespräsidium weiterhin durch das Kollegium selbst getroffen werden (vgl. Art. 165 Abs. 1 VE).

Im folgenden werden die Kernelemente, welche die Stärkung des Bundespräsidiums ausmachen, dargelegt.

#### **241.21           Verlängerung der Amtsdauer**

Um aus dem Bundespräsidium die bestmöglichen Wirkungen herauszuholen, ist eine einjährige Amtsdauer zu kurz. Eine Verlängerung der Amtsdauer auf zwei Jahre bringt eine gewisse Kontinuität des Bundespräsidiums mit sich, die angesichts der zahlreichen Aufgaben zugunsten des Kollegiums (insbesondere die Leitungsfunktionen) und der Repräsentationsfunktionen des Präsidiums willkommen ist, vor allem im Hinblick auf die steigenden internationalen Verpflichtungen; dies würde auch bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU gelten, wo die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Schweiz im Europäischen Rat vertreten würde. Aus Kontinuitätsgründen soll auch eine Wiederwahl für die anschliessende Amtsdauer zulässig sein.

#### **241.22           Vollamtliches Bundespräsidium**

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident nimmt die Präsidialaufgaben vollamtlich wahr und führt das Präsidialdepartement. Sie oder er wird von der Leitung eines Fachdepartements entlastet. Die heute bestehende Doppelbelastung durch die Wahrnehmung der Präsidialaufgaben und die Führung eines Fachdepartements fallen dadurch weg. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann sich umfassend den Gesamtbelangen der Regierung widmen und hat keine sektoriellen Interessen zu vertreten.

Vorstellbar wäre aber auch, dass ein Fachdepartement eingerichtet würde, welches mit der Präsidialfunktion möglichst gut vereinbar wäre. Zu prüfen wäre eventuell auch eine Rückkehr zum früheren System, wonach das Bundespräsidium mit der Leitung des Departements für auswärtige Angelegenheiten verbunden war. Im Vordergrund steht das Anliegen, dass das Bundespräsidium nicht ein mit konflikträchtigen Geschäften belastetes Departement führen soll, damit es sich uneingeschränkt zugunsten einer kohärenten und kollegialen Regierungstätigkeit einsetzen kann.

#### **241.23           Verfassungsmässige Verankerung der Präsidialaufgaben**

Mit der Verankerung auf der Verfassungsstufe erhalten die Präsidialaufgaben den ihnen zukommenden rechtlichen und politischen Stellenwert. Die erhöhte, verfassungsrechtlich legitimierte Stellung des Bundespräsidiums wird zweifelsohne dazu beitragen, dass die Befugnisse tatsächlich wahrgenommen und wirkungsvoll ausgeübt werden. Es ist jedoch festzuhalten, dass in der Bundesverfassung lediglich die wichtigsten Präsidialaufgaben zu erwähnen sind und dass diese nur dem Grundsatz nach geregelt werden sollen. Selbstverständlich bedarf es auch entsprechender Ausführungsbestimmungen auf der Gesetzes- und Verordnungsebene. Wie das Verhältnis zwischen dem Präsidium und dem Kollegium zu regeln ist, wird im Einzelnen zu prüfen sein. Der Ausgestaltung der Verfassungskompetenzen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe wird in jedem Fall grosse Bedeutung zukommen.

Die neue Bestimmung von Artikel 165a umschreibt die Hauptfunktionen des Bundespräsidiums wie folgt: die Leitung des Bundesrates; die Sicherstellung der Erfüllung der Aufgaben durch den Bundesrat; die Sicherstellung einer einheitlichen Regierungspolitik; Aufsichtsfunktion; Information der Öffentlichkeit; das Recht, vorsorgliche Massnahmen zu treffen und in den gesetzlich vorgesehenen Fällen anstelle des Bundesrates Entscheide zu fällen sowie die Repräsentation des Bundesrates im Inland und im Ausland (zu den konkreten präsidialen Kompetenzen vgl. Ziff. 241.6, Erläuterungen zu Art. 165a mit Beispielen).

#### **241.24 Schaffung eines Präsidialdepartements**

Zur Unterstützung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten wird ein Präsidialdepartement geschaffen. Die Aufgaben des Präsidialdepartements sind keine eigenständigen, sondern dienen der wirksamen Unterstützung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten sowie des Kollegiums zur Sicherstellung der Regierungstätigkeit in allen Lagen. Das Präsidialdepartement nimmt somit vorwiegend Stabsfunktionen wahr, und zwar beispielsweise in folgenden Bereichen: Steuerung und Planung (strategisches Controlling), Vorbereitung und Koordination der Verhandlungen des Bundesrates, Aufsicht, Zusammenarbeit mit dem Parlament, Information und Kommunikation, Unterstützung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten bei ihren oder seinen Integrations- und Repräsentationsaufgaben im Inland (Parlament, Kantone, Öffentlichkeit) und im Ausland. Die Kernaufgaben des Präsidialdepartements können je nach Situation und Bedürfnis im Rahmen der dem Bundesrat zustehenden Organisationshoheit weiter ausgebaut oder umstrukturiert werden. Auf die Übertragung von Querschnittsfunktionen wie Ressourcenämter oder anderen Dienstleistungseinheiten (z.B. Personal, Finanzen, Bundesbauten, Informatik) auf das Präsidialdepartement ist eher zu verzichten. Das Bundespräsidium soll nicht ein mit konflikträchtigen Geschäften belastetes Departement führen, sondern sich zugunsten einer kohärenten und effizienten Regierungstätigkeit, für eine koordinierte bzw. einheitliche Informationspolitik sowie für seine Integrations- und Repräsentationsaufgaben einsetzen können. Dementsprechend soll sich das Präsidialdepartement primär auf jene Aufgaben konzentrieren können, die der Unterstützung des Bundespräsidiums dienlich sind. Als Konsequenz eines solchen Konzepts ergibt sich, dass die heutige Bundeskanzlei im wesentlichen im Präsidialdepartement aufgeht.

#### **241.3 Vergrösserung des Bundesrates**

Bei einer Reform des Regierungsorgans im Sinne der Variante 1 steht auch eine moderate Vergrösserung des Bundesrates um ein Mitglied oder um zwei Mitglieder zur Diskussion.

Eine Vergrösserung des Bundesrates hätte gewisse Vorteile, wäre aber auch mit Nachteilen verbunden. Einerseits wäre angesichts der laufend zunehmenden Aufgaben des Bundesrates, namentlich auch im internationalen Bereich, eine grössere Zahl von Bundesratsmitgliedern zu begrüssen. Mit einer grösseren Zahl von Departementen würden die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher gegenüber heute entlastet und könnten sich vermehrt mit den zentralen Fragen der Staatsleitung befassen. Andererseits wird mit einer Vergrösserung von Entschei-

dungsorganen das Verfahren erfahrungsgemäss schwieriger und aufwendiger. Bei einer Aufstockung der Zahl der Bundesratsmitglieder und der Departemente würde der Koordinationsbedarf allgemein zunehmen. Der Geschäftsgang des Kollegiums würde erschwert. Dem entsprechen jedenfalls auch die neueren Erkenntnisse der Führungspraxis in der Wirtschaft, wo die grossen Unternehmen ihre Leitungsorgane in der jüngeren Vergangenheit eher verkleinert als vergrössert haben.

#### **241.4           Stärkung der Kollegialregierung**

Die Stärkung der Kollegialregierung erfolgt in erster Linie durch eine wirkungsvollere Wahrnehmung der Präsidialfunktionen. Zudem werden die einzelnen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher von der Doppelbelastung durch die bisher turnusmässig erfolgte Übernahme der Pflichten des Bundespräsidiums befreit.

Eine Stärkung hat aber auch durch weitere Entlastungsmassnahmen zu erfolgen. So haben sich die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher die für die intensivere Befassung des Bundesrates mit den staatsleitenden Geschäften nötige Zeit durch die konsequente Nutzung der Möglichkeiten der Delegation von Geschäften an die Generalsekretariate und die Ämter und anderer Methoden des modernen Verwaltungsmanagements einzuräumen. Die bisherigen Bemühungen im Bereich der Aufgabendelegation sind fortzusetzen. Die Aufgabenfülle der Kollegialregierung ist quantitativ zu mindern. Bisherige Obliegenheiten des Kollegiums müssen an die Departemente abgegeben werden, die folglich mehr selbständig erledigen werden. Eine gewisse Entlastung des Bundesrates kann durch die erhöhte Nutzung von Verfahrenserleichterungen und Präsidialentscheiden erreicht werden (vgl. Ziff. 241.6, Erläuterungen zu Art. 165a). Die Mitglieder des Bundesrates werden sich in Zukunft noch vermehrt durch Chefbeamtinnen und Chefbeamte in den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen vertreten lassen. Eine Vertretung der Mitglieder des Bundesrates in den eidgenössischen Räten bedarf einer Gesetzesänderung (Art. 65<sup>ter</sup> Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes; GVG, SR 171.11). Nach geltendem Recht kann sich ein Mitglied des Bundesrates in den parlamentarischen Plenarverhandlungen von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter begleiten lassen; der Begleitperson kann auf Begehren des Bundesratsmitglieds das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden, die besondere fachtechnische Kenntnisse voraussetzen (Art. 65<sup>ter</sup> Abs. 2 GVG). Von beiden Räten wurde akzeptiert, dass diese Regelung auch für beauftragte Sachverständige gilt. Auch von dieser Möglichkeit wird der Bundesrat verstärkt Gebrauch machen müssen. Zudem soll die Möglichkeit genutzt werden, Chefbeamtinnen und Chefbeamte zu den Bundesratssitzungen beizuziehen. Auf diese Weise kann sich der Bundesrat deren Sachkunde direkt zunutze machen. Der Beizug wird punktuell und flexibel erfolgen, z.B. für Erläuterungen zu komplexen Geschäften, Berichterstattungen über wichtige internationale Verhandlungen oder über die Beratungen in parlamentarischen Kommissionen, bei denen kein Bundesratsmitglied anwesend war. Der Entscheid über den Beizug liegt beim Bundesrat.

#### **241.5           Würdigung**

Der hauptsächlichste Vorteil der Variante 1 ist, dass sie an den Grundprinzipien, die das schweizerische Regierungssystem ausmachen, festhält. Die Stärkung der Kollegialregierung erfolgt vor allem durch ein gestärktes Bundespräsidium. Dieses kann



sich vollamtlich für eine kohärente Regierungstätigkeit einsetzen und repräsentiert den Bundesrat im Inland und im Ausland. Die verlängerte Amtsdauer ermöglicht Kontinuität in der Führung.

Ein Nachteil könnte das Spannungsfeld zwischen dem Kollegialsystem und dem gestärkten Bundespräsidium darstellen. Ein weiterer Nachteil ist die mit der Freistellung des Bundespräsidiums von der Leitung eines Fachdepartements verbundene häufigere Neuverteilung der Departemente.

Die Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten auf zwei Jahre mit der Möglichkeit einer Wiederwahl wird zur Folge haben, dass die gleiche Person während vier Jahren das Bundespräsidium innehaben kann. Dies bedeutet, dass in Zukunft vermutlich nicht mehr jedes Mitglied des Bundesrates zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten gewählt wird, wie dies bisher üblicherweise der Fall gewesen ist. Die entsprechende Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung wird deshalb keine Routineangelegenheit mehr sein. Die Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten kann sich jedoch auf den Föderalismus, die sprachlichen Minderheiten unseres Landes und die Parteien auswirken, indem der bisherige jährliche Wechsel im Bundespräsidium unterbleiben wird. In Zukunft werden die einzelnen Sprachgemeinschaften, Landesteile, Kantone und Parteien voraussichtlich während längerer Zeit nicht mehr im Amt der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten vertreten sein.

Die Variante 1 strebt eine den quantitativ und qualitativ geänderten Verhältnissen angepasste Stärkung unserer Regierung als Kollegium an. Durch ein gestärktes Bundespräsidium und eventuell durch eine Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder soll der Bundesrat besser in der Lage sein, seine vielfältigen und zunehmend schwieriger werdenden Aufgaben rechtzeitig und wirkungsvoll zu erfüllen. Mit einer solchen Reform des Regierungsorgans kann auch der zunehmenden Internationalisierung der Politik, insbesondere einer engeren Zusammenarbeit mit der EU, Rechnung getragen werden, die sich auf die Regierung und ihre Mitglieder durch intensivere Verpflichtungen und höhere zeitliche Beanspruchungen auswirkt (vgl. Zwischenbericht der AGFB vom 23. November 1991, BBI 1992 II 1048).

## **241.6 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen**

Die nachfolgend erläuterten Bestimmungen beziehen sich auf den Entwurf des Bundesbeschlusses A über eine neue Bundesverfassung (VE; Stand Herbstsession 1998).

### *Artikel 158 Wahlen*

Die Stellung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten soll in der Verfassung ausgeprägter verankert werden. Deshalb wird das Bundespräsidium neu bereits in der Bestimmung betreffend die Wahlkompetenz der Bundesversammlung ausdrücklich erwähnt.

Die Variante 1 sieht die Funktion der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers als Magistratsperson nicht mehr vor (vgl. Ziff. 241.24). Artikel 158 sowie die Bestimmung

gen über die Amtsdauer (Art. 135) und über die Immunität (Art. 153) sind deshalb entsprechend anzupassen.

### *Artikel 163      Zusammensetzung und Wahl*

Nach der bisherigen Fassung von Artikel 163 besteht der Bundesrat aus sieben Mitgliedern, die nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt werden, wobei aus einem Kanton nicht mehr als ein Mitglied gewählt werden darf.

Gemäss der neuen Fassung von Artikel 163 besteht der Bundesrat aus einer Bundespräsidentin oder einem Bundespräsidenten sowie sechs, sieben oder acht weiteren Mitgliedern (vgl. Ziff. 241.3). Die sprachliche Hervorhebung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten unterstreicht die Bedeutung des Bundespräsidiums und trägt zu einer Erhöhung seiner Legitimation bei.

Die Idee der Volkswahl des Bundesrates, welche durch Volksinitiativen bereits zweimal gefordert, aber 1900 und 1942 jeweils abgelehnt worden war, ist kürzlich in der politischen Debatte wieder aufgegriffen worden. Die demokratische Wahlmöglichkeit, das offene Wahlverfahren sowie die verstärkte Legitimation des Bundesrates könnten als Argumente für eine Volkswahl angeführt werden. Allerdings wäre eine Volkswahl auch mit grossen Nachteilen verbunden, welche die Vorteile überwiegen. Bei einer Volkswahl müsste in Kauf genommen werden, was manche ausländische Staaten erfahren, welche die Staatspräsidentin oder den Staatspräsidenten durch Volkswahl bestellen: Ausrichtung der Regierungspolitik auf die Wiederwahl, Lähmungen der Führungskraft ungefähr ein Jahr vor dem Wahltermin, persönliche Popularitätsbemühungen oder Störungen des Kollegialprinzips. Dabei besteht gegenüber einer Wahl durch das Parlament keine Garantie einer geeigneteren Personalauslese, da mediengefällige und popularitätsfähige Kandidatinnen oder Kandidaten sich ausschlaggebende Vorsprünge verschaffen können. Mit einer Volkswahl würde sich das schweizerische Regierungssystem grundlegend verändern: Die Bundesversammlung würde mit der Kompetenz zur Bestellung der Regierung eine Tragsäule ihrer Geltung und Wirksamkeit verlieren. Zudem würde die Regierung wahrscheinlich vermehrt losgelöst vom Parlament direkt mit dem Volk kommunizieren. Das Resultat wäre eine bedeutende Schwächung des Parlaments.

Dem Verständnis des Bundesrates als Kollegium würde an sich eine Gesamtwahl durch die Bundesversammlung besser entsprechen als die heute übliche Ernennung der Mitglieder des Bundesrates in Einzelwahlen, welche die Tendenz zur Individualverantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder fördert. Denkbar wäre auch die Listenvahl des Bundesrates. Das Problem der Wahlart ist jedoch auf Gesetzesebene, im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes zu regeln. Da solche Neuregelungen des Wahlverfahrens nur beschränkt zu einer Stärkung des Bundesrates beitragen würden, wird auf entsprechende Vorschläge verzichtet (zu den möglichen Modifikationen der Bundesratswahl vgl. auch die schliesslich abgelehnten Vorschläge im Bericht der von den SPK eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995 über die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBI 1996 II 428, 513 ff.). Die Wahlbestimmung (Abs. 2) bleibt deshalb unverändert.

*Absatz 3:* Die Kantonsklausel (nicht mehr als ein Bundesratsmitglied aus dem nämlichen Kanton) ist vom Parlament in der Herbstsession 1998 zugunsten einer Rücksichtnahme Klausel (angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen) aufgehoben worden. Diese Änderung muss freilich noch von Volk und Ständen angenommen werden.

#### *Artikel 164 Wahl des Präsidiums*

Der bisherige Artikel 164 enthält Bestimmungen einerseits über den Vorsitz im Bundesrat, andererseits über die Wählbarkeit für das Bundespräsidium.

Artikel 164 beschränkt sich neu auf die Wahl und die Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten des Bundesrates. Die Präsidialaufgaben werden in Artikel 165a geregelt.

Neu sollen die beiden Mitglieder des Präsidiums auf zwei Jahre gewählt werden können. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann nach einer ersten Amtsdauer von zwei Jahren unmittelbar für eine weitere Amtsdauer wiedergewählt werden. Dasselbe gilt für die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Bundesrates. Nach einer Präsidialzeit von vier Jahren ist das betreffende Mitglied des Bundesrates als Bundespräsidentin oder als Bundespräsident nicht mehr unmittelbar wiederwählbar. Über eine spätere Neuwahl derselben Person zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten spricht sich die Verfassung nicht ausdrücklich aus. Sie ist demnach nicht ausgeschlossen. Aufgehoben wird hingegen die bestehende Einschränkung, wonach die abtretende Bundespräsidentin oder der abtretende Bundespräsident nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten gewählt werden kann.

Die Ausübung der Präsidialfunktion setzt in der Praxis voraus, dass das betreffende Mitglied des Bundesrates bereits vor der Wahl ins Bundespräsidium dem Bundesrat angehört und ein Fachdepartement geleitet hat und folglich mit diesen Funktionen vertraut ist, was für die Leitung des Kollegiums unabdingbar ist. Ein Verzicht auf die Kollegiumserfahrung als Voraussetzung für die Wahl ins Bundespräsidium könnte das ausbalancierte Verhältnis zwischen dem Kollegium und dem neuen Präsidium stören. Umgekehrt werden damit die Selektionsmöglichkeiten eingeengt. Auf eine verfassungsmässige Regelung dieser Frage wird wie bis anhin verzichtet. Während der Präsidialzeit steht die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident dem Präsidialdepartement vor (vgl. die Erläuterungen zu Art. 166 betreffend die Departementszuteilung nach Ablauf der Präsidialzeit).

Auch bei der Wahl der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten wären Neuerungen denkbar. So könnte dem Bundesrat bei der Wahl des Bundespräsidiums ein nicht bindendes Vorschlagsrecht eingeräumt werden. Würde ein Mitglied des Bundesrates auf dessen Vorschlag ins Präsidium gewählt, wäre sichergestellt, dass es vom Kollegium in dieser Funktion akzeptiert wird. Würde die Bundesversammlung dem Vorschlag nicht entsprechen und ein anderes Bundesratsmitglied ins Präsidium wählen, hätte dieses allerdings eine erschwerte Ausgangsposition. Da solche Neuregelungen des Wahlverfahrens die Kollegialregierung nicht unbedingt stärken, wird auf entsprechende Vorschläge auf Verfassungsebene verzichtet. Theoretisch ebenfalls denkbar wäre die direkt-demokratische Volkswahl, welche die Legitimation des Bundespräsidiums massgeblich verstärken würde. Es ist jedoch fraglich, ob eine so

starke Position des Bundespräsidiums schweizerischen Grundeinstellungen entspricht und Akzeptanz finden würde. Jedenfalls würde eine derartige Stärkung des Bundespräsidiums das Kollegialprinzip erheblich beeinträchtigen, weshalb eine Volkswahl des Bundespräsidiums abzulehnen ist (zur Volkswahl des Bundesrates vgl. die Erläuterungen zu Art. 163).

#### *Artikel 165a Präsidialaufgaben*

Die Bestimmung von Artikel 165a umschreibt die wesentlichen Aufgaben der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten.

*Absatz 1:* Die Leitungsfunktion im Bundesratskollegium gehört zu den Primäraufgaben der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Die Bestimmung ist sehr weit gefasst und gibt dem Bundespräsidium im Bereich der Verfahrensmodalitäten mehr Spielraum als heute wahrgenommen wird. Die Leitung schliesst Initiieren, Koordinieren, Verfahrenslenkung, Schlichten, Zusammenführen, Antreiben und Kontrollieren ein (vgl. Eichenberger in Kommentar BV, Art. 98, Rz. 12).

Die Leitungsfunktion umfasst im Bereich der gesetzlich vorgesehenen Planungen (Legislaturplanung, Finanzplanung, Jahresziele des Bundesrates usw.) insbesondere die erforderliche Konkretisierung (Initiierung, Vorgaben, Verfahren). Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann den Bundesrat und seine Mitglieder zur Planung ihrer Tätigkeit anhalten (Jahresziele der Departemente) und ihnen entsprechende Vorgaben erteilen. In departementsübergreifenden Bereichen soll das Bundespräsidium vermehrt Ziele und Schwerpunkte bestimmen und koordinierend eingreifen können; ferner soll es die Befugnis haben, Gesamtplanungen anzuordnen und materiell voranzutreiben. Allerdings könnte das Bundespräsidium in der Regel wohl kaum von sich aus ankündigen, dass ein bestimmtes Geschäft des Bundesrates der Bundesversammlung vorzulegen ist. Dies wäre aus der Sicht des Kollegialprinzips problematisch, weil dadurch die Entscheidungsfindung des Bundesrates vorweg genommen würde; zudem würde dies die sinnvolle Organisation der Geschäftsplanung der Departemente erschweren. Das Bundespräsidium verfügt ebenfalls über die Kompetenz, Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anzuordnen und entsprechende Massnahmen zuhanden des Bundesratskollegiums vorzuschlagen.

Die Aufgabe der Früherkennung von besonderen Ereignissen sowie die Erarbeitung von Massnahmen und Reaktionen auf aktuelle Entwicklungen obliegen dem Präsidialdepartement. Bei Angelegenheiten von besonders hoher politischer Bedeutung begleitet die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die in den Fachdepartementen laufenden Arbeiten mit den Diensten des Präsidialdepartements. Im Hinblick auf eine Diskussion im Kollegium kann sie oder er von den zuständigen Departementen Berichte anfordern.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident hat auch die erforderliche Zeit aufzuwenden für eine möglichst effiziente Bereinigung aller Differenzen zwischen den Departementen im Vorfeld der Bundesratssitzungen sowie für Konsensfindungen und Vermittlungen im Bundesratskollegium. Bestehen im Bundesrat Differenzen und Unstimmigkeiten, ist es Aufgabe der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, diese Kollegiumsstreitigkeiten zu schlichten und eine Einigung oder eine mehrheitsfähige Lösung anzustreben. Das Bundespräsidium kann in jedem Fall die

Behandlung eines ungelösten Streitfalls durch das Bundesratskollegium erwirken. Hingegen verfügt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident weiterhin nicht generell über ein erhöhtes Stimmrecht. Nach Artikel 19 Absatz 3 RVOG stimmt das vorsitzende Mitglied des Bundesrates mit. Bei Stimmgleichheit zählt seine Stimme doppelt; ausgenommen sind Wahlen. Dem Stimmrecht des Bundespräsidiums kommt nur dann eine besondere Bedeutung zu, wenn im Bundesrat keine Mehrheit zustande gekommen ist. Bei einer Aufstockung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates auf acht könnte sich der Einfluss der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten jedoch erhöhen, da sich bei einer geraden Zahl eher mehr Patt-Situationen ergeben könnten als heute. Allerdings wird das Bundespräsidium mit Rücksicht auf das Kollegialprinzip von dieser Möglichkeit wohl nur zurückhaltend Gebrauch machen und den Entscheid über Geschäfte ohne Stimmenmehrheit soweit möglich verschieben.

Während der Sitzungen des Bundesrates führt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident den Vorsitz und leitet die Diskussion. Zur Führung des Vorsitzes gehört die Vorbereitung der Sitzungen. Dem Bundespräsidium obliegt es, die Traktandenliste zu gestalten (agenda setting). Einerseits kann die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident dringende Geschäfte verbindlich ansetzen mit entsprechender Auftragserteilung an die Departemente zur Vorbereitung der Geschäfte und zur Ausarbeitung von Aussprachepapieren, Anträgen oder Informationsnotizen; andererseits können traktandierte Geschäfte nur mit Zustimmung des Bundespräsidiums zurückgezogen werden. Zur Sicherstellung einer kohärenten Regierungspolitik kann das Bundespräsidium auch gegen den Willen des antragstellenden Departements Geschäfte verschieben oder die Diskussion abbrechen, z.B. verbunden mit dem Auftrag, neue Lösungen auszuarbeiten. In diesem Sinne verfügt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident zur wirksamen Wahrnehmung der präsidialen Leitungsfunktionen auch über gewisse Entscheidungsbefugnisse. Um sich besser abzusichern, könnte die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident bei wichtigen Aufträgen an die Departemente vorgängig das Kollegium anhören.

*Absatz 2* erwähnt in Ergänzung zur Leitungsfunktion gemäss Absatz 1 die wichtigsten weiteren Aufgaben der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Die Nennung ist nicht abschliessend. Durch die Gesetzgebung können dem Bundespräsidium zusätzlich zu den in Absatz 2 genannten Aufgaben andere Aufgaben übertragen werden. Diese können sich aber auch durch Auslegung der Verfassung ergeben.

Das Bundespräsidium sorgt für die rechtzeitige und zweckmässige Aufgabenerfüllung des Bundesrates und der Bundesverwaltung sowie für die Führung einer einheitlichen Politik. Der Bundesrat hat seine Aufgaben rechtzeitig an die Hand zu nehmen und abzuschliessen und die aufgrund der jeweiligen Situation gebotenen Entscheide zu treffen. Von grosser Wichtigkeit ist sodann die Sicherstellung einer einheitlichen, kohärenten Regierungspolitik. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident übt in dieser Hinsicht eine Controlling-, d.h. Steuerungsfunktion gegenüber den Departementen aus, die sicherstellt, dass die Bundesratsgeschäfte ziel- und terminkonform und abgestimmt auf die anderen Bundespolitiken vorgelegt werden. Sie oder er kann den Departementen von sich aus verbindliche Aufträge erteilen, damit bestehende Planungen eingehalten werden (Legislaturplanung, Jahresziele, Sachbereichsplanungen), zwecks Sicherstellung von geplanten oder anderweitig in Aussicht gestellten Aktivitäten oder als Massnahme und Reaktion auf aktuelle Entwicklungen.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident sorgt weiter für eine wirksame Wahrnehmung der Aufsicht über die Bundesverwaltung. Sie oder er kann zu diesem Zweck von den Fachdepartementen Informationen zu Themen aller Art verlangen und soll auch entsprechende Aufträge zur Berichterstattung über bestimmte Sachbereiche und zur Abklärung gewisser Situationen an die Fachdepartemente und Ämter sowie an Expertinnen oder Experten erteilen können. Diese Aufsichtsfunktion des Bundespräsidiums wird insbesondere bei vermehrter Nutzung der Möglichkeiten der Delegation von Geschäften einen neuen Stellenwert erlangen.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident setzt die Information und Kommunikation als strategisches Führungsmittel ein. Sie oder er sorgt für eine umfassende Information und vertritt Angelegenheiten von besonderer Tragweite oder politischer Bedeutung vor der Öffentlichkeit und dem Parlament. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident wirkt auf verbindliche Stellungnahmen des Bundesrates zu tagespolitischen Entwicklungen hin; in dringlichen Fällen, z.B. wenn eine unmittelbare Reaktion erforderlich ist, kann auf die Rücksprache im Kollegium verzichtet werden. In besonderen Lagen können die Informationskompetenzen beim Bundespräsidium zentralisiert werden.

*Absatz 3:* Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident ordnet in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen an und entscheidet in den gesetzlich vorgesehenen Fällen anstelle des Bundesrates (vgl. auch Art. 26 RVOG). Vorsorgliche Massnahmen ordnet die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident selbständig an. Das Gesetz regelt, in welchen Fällen dem Bundespräsidium ein selbständiges Entscheidungsrecht zukommt. Heute unterliegen dringliche Präsidialentscheide der nachträglichen Genehmigung durch den Bundesrat. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann aber aufgrund einer vorgängigen Ermächtigung über Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Art entscheiden (z.B. Genehmigung von Jahresberichten und Protokollen; vgl. die Liste der Geschäfte, die durch Präsidialverfügung erledigt werden). Ein verbindliches materielles Entscheidungsrecht steht dem Bundespräsidium lediglich im Rahmen dieser Präsidialentscheide zu. Es ist denkbar, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die selbständigen Präsidialentscheide auf weitere Bereiche auszudehnen (z.B. Genehmigung der Antworten auf parlamentarische Vorstösse, Genehmigung von Kreditbewilligungen bis zu einer bestimmten Höhe, Vornahme von unbestrittenen Wahlen, unbestrittener Einsatz von Ressourcen, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren, Festlegung von Blanko-Abstimmungsdaten). Es rechtfertigt sich deshalb, das selbständige Entscheidungsrecht der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, welches in Zukunft möglicherweise an Bedeutung gewinnen wird, in der Bundesverfassung ausdrücklich zu verankern.

*Absatz 4:* Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident repräsentiert den Bundesrat im Inland und im Ausland. Durch die verfassungsmässige Verankerung der Repräsentationsfunktion des Bundespräsidiums wird diese verstärkt sichtbar gemacht. Im Parlament und gegenüber der Öffentlichkeit vertritt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident - in Absprache mit dem Kollegium - vermehrt wichtige Kollegiumsgeschäfte und gibt dazu einleitende Grundsatzklärungen ab (z.B. Richtlinien der Regierungspolitik, Geschäftsbericht, wichtige Verfassungsvorlagen, Staatsverträge). Die Führung des föderalistischen Dialogs mit den Kantonen gehört ebenfalls zu den Aufgaben des Bundespräsidiums. Im Verkehr mit dem Ausland tritt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident als Regierungschefin oder Regie-

rungschef auf; dies würde auch bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU gelten. Das Auftreten der Vorsteherinnen und Vorsteher der Fachdepartemente auf internationaler Ebene wird durch die präsidiale Repräsentationsfunktion indessen nicht in Frage gestellt.

#### *Artikel 166 Bundesverwaltung*

Die Bestimmung von Artikel 166 hält präzisierend fest, dass die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident dem Präsidialdepartement vorsteht.

Während der Präsidialzeit wird die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident von der Führung eines Fachdepartements entlastet und übernimmt die Leitung des Präsidialdepartements. Nach Ablauf der Präsidialzeit wird der abtretenden Bundespräsidentin oder dem abtretenden Bundespräsidenten wieder ein Fachdepartement zugeteilt. Die daraus entstehenden Departementswechsel können nicht von vornherein festgelegt werden. Sie werden sich aus der jeweiligen personellen, fachlichen und politischen Situation ergeben. Jedesmal kann die Departementsverteilung insgesamt zur Diskussion gestellt werden. Die häufigeren Rotationen erfordern auf Departementsebene eine Anpassung der Organisation und der Führungsinstrumente.

#### *Artikel 167 Präsidialdepartement*

Das Präsidialdepartement dient der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten sowie dem Bundesratskollegium bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Die Aufgabenbereiche des Präsidialdepartements entsprechen den Aufgaben der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Das Präsidialdepartement ist nicht nur für das Bundespräsidium tätig, sondern erbringt als allgemeine Stabsstelle auch Dienstleistungen für das Bundesratskollegium. Wesentliche Aufgabenbereiche der heutigen Bundeskanzlei gehen somit auf das Präsidialdepartement über.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident ist zugleich Vorsteherin oder Vorsteher des Präsidialdepartements. Für die unmittelbare Departementsleitung steht dem Bundespräsidium eine Stabschefin oder ein Stabschef (Generalsekretärin/Generalsekretär) zur Verfügung. Dieser Person kann auch die Funktion der Stabschefin oder des Stabschefs der Regierung zukommen. Sie nimmt an den Bundesratssitzungen ohne Stimmrecht teil. Weiter ist sie verantwortlich für die oberste interdepartementale Koordination (u.a. Leitung der Generalsekretärenkonferenz). Da die Erfüllung dieser Aufgaben keinen Magistratsstatus erfordert, wird die Stabschefin oder der Stabschef - im Gegensatz zur Bundeskanzlerin oder zum Bundeskanzler nach heutiger Regelung - durch den Bundesrat gewählt. Dieser ist dadurch in der Lage, eine Person seiner Wahl zu bestimmen.

## **242 Variante 2: Stärkung der Kollegialregierung durch eine zweistufige Regierung**

### **242.1 Grundidee**

Die Grundidee der Variante 2 besteht in der Schaffung einer zweiten, dem Bundesrat unterstellten Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern. Die Mitglieder des Bundesrates sowie die Ministerinnen und Minister bilden gemeinsam die Bundesregierung, an deren Spitze die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident steht. Der Entscheid über die Bildung von Ministerien obliegt dem Bundesrat. Die Ministerinnen und Minister werden vom Bundesrat gewählt; ihre Wahl bedarf der Bestätigung durch das Parlament.

Das Bundesratskollegium ist das Organ, das die gesamte Lage beurteilt, die nationale Regierungspolitik bestimmt und daraus klare Zielvorgaben für die einzelnen Aufgabenbereiche des Bundes ableitet. Das Kollegialprinzip als Konstante des schweizerischen Regierungssystems wird bei der zweistufigen Regierung beibehalten. Ebenso stehen bei dieser Variante die Bundesratsmitglieder wie heute Departementen vor. Die vollkommene Dualität von Kollegial- und Departementalprinzip, die heute zu einer starken Belastung einzelner Bundesratsmitglieder führt, wird allerdings gelockert. Die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher werden sich nicht mehr durchgehend mit der unmittelbaren Verwaltungsführung befassen, sondern nur noch dort, wo keine Ministerien bestehen. In den Ministerien wird die direkte Verwaltungsführung von Ministerinnen und Ministern übernommen. Diese sind in ihrem Bereich für die Vorbereitung und die Umsetzung der Politik des Bundesrates zuständig. Sie leiten die Ministerien nach den Zielvorgaben des Bundesratskollegiums sowie der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers. Sie können die Regierung im Inland und im Ausland vertreten. Dadurch kann sich das Bundesratskollegium als Spitze der Bundesregierung vermehrt auf die zentralen Fragen der Staatsleitung konzentrieren. Diese Entlastungsfunktion und die damit verbundene Stärkung der Kollegialregierung zeichnet das zweistufige Regierungsmodell aus.

Die Bundesratsmitglieder können dem Bundesratskollegium in denjenigen Aufgabenbereichen die Bildung von Ministerien beantragen, die sich dafür besonders eignen und in denen sie sich vorwiegend entlasten wollen. Die Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorsteher üben die Oberleitung über die ihnen zugeordneten Ministerien aus. Sie tragen die Verantwortung für ihre Ministerien und verfügen über ein umfassendes Weisungs-, Interventions- und Selbsteintrittsrecht. Für die Geschäfte ihrer Ministerien stellen ausschliesslich die Bundesratsmitglieder Antrag an das Bundesratskollegium. Sie entscheiden zudem, welche Vorlagen sie im Parlament selber vertreten wollen und bei welchen Vorlagen die Regierung durch die Ministerin oder den Minister vertreten wird.

Im Gegensatz zum Grundmodell C bilden die Ministerinnen und Minister bei der zweistufigen Regierung keine eigenständige (operative) Ebene. Sie tagen nicht in einem Verwaltungskabinett und verfügen über keine gemeinsamen Entscheidungskompetenzen.



## **242.2 Zuständigkeiten**

Im vorliegenden Modell der zweistufigen Regierung wird der enge organisatorische Gesamtzusammenhang zwischen Bundesrat und Bundesverwaltung gelockert. Die Oberleitung über die Ministerien durch die einzelnen Bundesratsmitglieder und die Zugehörigkeit der Ministerinnen und Minister zur Bundesregierung bilden wichtige verbindende Elemente, die dem Zusammenhalt, der Kohärenz und der Durchlässigkeit der beiden Regierungsstufen dienen. Grundsätzlich bleiben die heutigen Verantwortlichkeiten erhalten. Der Bundesrat sorgt für eine zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und trägt damit als Kollegium die Verantwortung für eine überdachende Verwaltungsführung und für die zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben. Da die Bundesratsmitglieder zugleich Angehörige des Kollegiums und Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sind, haben sie aber nicht nur ungeteilt und gemeinsam für die Wahrnehmung der Kollegiumsobligationen einzustehen, sondern tragen auch die politische Verantwortung für die Führung des ihnen zugeteilten Departements und für die Oberleitung über ihre Ministerien. Im nachfolgenden werden die Einzelheiten dieses Verhältnisses und die Zuständigkeiten des Bundesratskollegiums, der einzelnen Bundesratsmitglieder und der Ministerinnen und Minister näher erörtert.

### **242.21 Bundesratskollegium**

Das Bundesratskollegium als Spitze der Bundesregierung ist die oberste Regierungsstufe, die alle wesentlichen Entscheidungen trifft. Seine Kernaufgaben sind grundsätzlich dieselben wie heute. Es nimmt diejenigen Führungsaufgaben wahr, die für eine ganzheitliche Staatsleitung bedeutungsvoll sind, d.h. es bestimmt die überdachenden Ziele, trifft grundlegende Planungsentscheidungen und legt die Richtlinien der Regierungspolitik (Legislaturplanung) fest.

Zu den Aufgaben des Bundesratskollegiums gehören namentlich:

- die Verfolgung der politischen Entwicklungen und die sach- und zeitgerechte Reaktion auf dieselben im Rahmen der Gesamtziele der Regierung;
- die Legislaturplanung (Regierungsstrategie);
- die Ausrichtung der Jahrespläne der Aufgabenbereiche auf die Legislaturplanung;
- die Verabschiedung von Vorlagen zuhanden des Parlaments;
- die Entscheidung über die Bildung von Ministerien und die Wahl der Ministerinnen und Minister;
- die Führung der Verwaltung durch Richtlinien;
- die Festsetzung von Prioritäten in zeitlicher Hinsicht und in Bezug auf den Ressourceneinsatz;
- die ständige und systematische Aufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes, insbesondere die Überwachung und die Kontrolle der Umsetzung der Regierungspolitik;
- die Vertretung nach innen (Bundesversammlung und Öffentlichkeit) und nach aussen (internationale Ebene);
- das Fällen weiterer Entscheide von wesentlicher politischer Bedeutung.

Das Bundesratskollegium hat gegenüber der Bundesversammlung für seine Regierungspolitik und die Verwaltungsführung einzustehen. Es gibt den Departementen

die inhaltlichen Ziele vor und steckt den politischen Rahmen ab, innerhalb welchem sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben. Diese Vorgaben gelten auch für die Ministerien, die Teile der Departemente sind. Die Ministerinnen und Minister werden zusätzlich Vorgaben der zuständigen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher erhalten, deren Stellung nicht geschwächt wird.

Die Vorgaben des Bundesratskollegiums stellen ein zentrales Führungsinstrument gegenüber den Ministerien dar. Handeln die Ministerinnen und Minister nicht im Sinne der Vorgaben des Bundesratskollegiums, hat das für die Oberleitung zuständige Bundesratsmitglied einzugreifen (vgl. Ziff. 242.22). Das Bundesratskollegium kann Entscheide aber auch an sich ziehen oder erteilte Vorgaben nötigenfalls veränderten Lagen anpassen. Dies gilt trotz des Prinzips der selbständigen Aufgabenerfüllung durch die Ministerinnen und Minister. Das Bundesratskollegium muss diese Möglichkeit haben, damit es seine politische Führungsaufgabe wahrnehmen kann. Wenn es keine Möglichkeit hätte, auf die Entscheide der Ministerinnen und Minister Einfluss zu nehmen, könnten diese ihre Stellung zu autonomen politischen Positionen ausbauen und das Bundesratskollegium bis zu einem gewissen Grade umgehen. Dieses wird jedoch nur soweit nötig in die Ministerbereiche eingreifen, da sonst die Entlastungseffekte und die Freistellung der Bundesratsmitglieder von den Verwaltungsgeschäften der Ministerien zugunsten der Regierungstätigkeit dahinfallen würden. Das Durchgriffsrecht des Bundesratskollegiums stellt eine Art politische Notbremse dar. Als äusserste Sanktion kann das Bundesratskollegium die Ministerinnen und Minister abberufen (vgl. Erläuterungen zu Art. 164a Abs. 3). Eine Departementsvorsteherin oder ein Departementsvorsteher wird die Abberufung beantragen, wenn das notwendigerweise enge Vertrauensverhältnis zu einer zugeordneten Ministerin oder einem zugeordneten Minister gestört ist.

## **242.22 Bundesratsmitglieder**

Die Mitglieder des Bundesrates widmen sich den kollegialen Regierungsobliegenheiten. Zudem stehen sie dem ihnen zugeteilten Departement vor und üben die Oberleitung über ihre Ministerien aus. Die Oberleitung erfolgt innerhalb der vom Bundesratskollegium beschlossenen sowie der eigenen Vorgaben. Im Rahmen dieser Oberleitung tragen die Bundesratsmitglieder die Verantwortung für ihre Ministerien und verfügen kraft dieser Funktion über ein umfassendes Weisungs-, Interventions- und Selbsteintrittsrecht. Durch diese Scharnierfunktion verknüpfen die Bundesratsmitglieder die beiden Regierungsstufen miteinander. Aufgrund der engen Beziehung zu ihren Ministerinnen und Ministern behalten die Bundesratsmitglieder eine direkte Übersicht über die Aktivitäten innerhalb der Ministerien, ohne jedoch durch deren unmittelbare Leitung belastet zu sein. Die Bundesratsmitglieder können dadurch auf ausgewählte Geschäfte gezielt Einfluss nehmen. Für die Geschäfte ihrer Ministerien stellen ausschliesslich die Bundesratsmitglieder Antrag an das Bundesratskollegium. Sie entscheiden zudem, welche Vorlagen sie im Parlament und in den Kommissionen selber vertreten wollen und delegieren andernfalls diese an die sachlich zuständigen Ministerinnen oder Minister. Das Bundesratsmitglied und die Ministerinnen und Minister wirken eng zusammen und sprechen sich im Einzelfall ab, wer Delegationen von Kantonsregierungen, Spitzenverbänden, ausländische Regierungsvertretungen usw. empfängt und wer an internationalen Ministerkonferenzen teilnimmt. Je bedeutender ein Anlass oder ein Geschäft ist, desto eher wird das Bundesratsmitglied selbst auftreten. Die Möglichkeit, Repräsentationsverpflichtungen

flexibel wahrzunehmen, zeigt eine weitere positive Auswirkung der zweistufigen Regierung.

### **242.23            Ministerinnen und Minister**

Die Ministerinnen und Minister stehen einem bestimmten Verwaltungsbereich, einem Ministerium, vor. Dabei sind sie einem Mitglied des Bundesrates zugeordnet. Die Bundesratsmitglieder instruieren und beaufsichtigen die Ministerinnen und Minister und sind ihre direkten Ansprechpartner. Die Oberleitung üben die Bundesratsmitglieder zuhanden des Bundesratskollegiums aus, das die Verantwortung für die Regierungspolitik gegenüber dem Parlament trägt.

Die Ministerinnen und Minister tragen die Verantwortung für ihre Ministerien, soweit sie die Kompetenz zur selbständigen Leitung haben. Innerhalb des Ministeriums sind sie also weisungsberechtigt. Sie unterstehen ihrerseits den Weisungen des Bundesratsmitglieds, das als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher über dem betreffenden Ministerium steht. Die Vorgaben des Bundesratskollegiums bilden den politischen Rahmen, innerhalb welchem die Bundesratsmitglieder gegenüber den Ministerinnen und Ministern weisungsbefugt sind und innerhalb welchem die Ministerinnen und Minister die selbständige Leitung ihrer Aufgabenbereiche entfalten können. Diese Vorgaben sind für die Ministerinnen und Minister verbindlich.

Die Ministerinnen und Minister sind für die Besorgung sämtlicher Verwaltungsgeschäfte in ihrem Aufgabenbereich zuständig. Zu den wichtigsten Aufgaben gehören insbesondere:

- die Umsetzung der Regierungspolitik im eigenen Aufgabenbereich;
- die selbständige Erledigung der dem Ministerium zugewiesenen Geschäfte;
- die Kontrolle der Zielerreichung im eigenen Aufgabenbereich;
- die periodische Rechenschaftsablegung gegenüber dem zuständigen Bundesratsmitglied;
- die Vermittlung von relevanten Sachinformationen und konstruktiven Vorschlägen aus dem eigenen Aufgabenbereich zuhanden des zuständigen Bundesratsmitglieds;
- die fachliche Beratung des zuständigen Bundesratsmitglieds;
- die Koordination mit den Stabsstellen;
- die Vertretung der Bundesregierung sowie der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher im Inland und im Ausland.

### **242.24            Zusammenwirken der Regierungsstufen**

#### *In den Regierungssitzungen*

Die Ministerinnen und Minister nehmen in der Regel an den Sitzungen des Bundesrates teil, soweit es die Regierungsgeschäfte erfordern. Das Bundesratskollegium kann aber auch beschliessen, die Sitzungen ohne die betreffende Ministerin oder den betreffenden Minister abzuhalten, selbst wenn Geschäfte aus diesem Ministerium traktandiert sind.

Im Gegensatz zu Frankreich, wo die *ministres délégués* als gleichberechtigte Regierungsmitglieder sowohl Antrags- wie auch Stimmrecht haben, wirken die Ministerinnen und Minister im vorliegenden Regierungsmodell nur mit beratender Stimme an den Verhandlungen mit. Hier kommt die hierarchische Unterordnung der Ministerinnen und Minister unter die einzelnen Bundesratsmitglieder zum Tragen.

### *Im Verkehr mit der Bundesversammlung*

Der Geschäftsverkehr zwischen Bundesversammlung und Bundesregierung wird grundsätzlich über den Bundesrat abgewickelt. Der Kontakt mit dem Parlament gehört zu den Primärverpflichtungen der Bundesratsmitglieder. Sie treten im Parlament auf, begleitet durch die Ministerin oder den Minister, die oder der für die zur Debatte stehenden Sachfragen zuständig ist. Die Ministerinnen und Minister können als Mitglieder der Regierung in parlamentarischen Plenarverhandlungen auftreten, unabhängig davon, ob ein Mitglied des Bundesrates anwesend ist. Dies ist insbesondere bei der Vertretung von Gesetzesprojekten und bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstößen denkbar (vgl. Erläuterungen zu Art. 151 Abs. 2). Vor allem auch an Kommissionssitzungen können sich die Mitglieder des Bundesrates je nach Situation durch die sachlich zuständigen Ministerinnen und Minister vertreten lassen. Die Vertretung des Bundesrates in parlamentarischen Kommissionen durch die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sowie durch die Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren ist im Einvernehmen mit dem jeweiligen Kommissionspräsidium bereits heute möglich (Art. 65<sup>bis</sup> GVG). Mit der zweistufigen Regierung werden die Vertretungsmöglichkeiten wesentlich erweitert.

### *Im internationalen Verkehr*

Beim zweistufigen Regierungsmodell können auf der internationalen Ebene auch die Ministerinnen und Minister die Bundesregierung repräsentieren und in ihrem Namen und Auftrag auftreten. Eine flexible und sachbezogene Vertretung des Bundesrates durch die Ministerinnen und Minister dürfte auf dem internationalen Parkett angesichts der Tatsache, dass sie an den Sitzungen des Bundesrates grundsätzlich teilnehmen, wenn ihre Geschäfte behandelt werden, und deshalb die Haltung der Regierung zu ihrem Geschäft unmittelbar kennen, allgemein akzeptiert werden. Zudem trägt auch ihre Zugehörigkeit zur Bundesregierung, die Bestätigung ihrer Wahl durch die Bundesversammlung sowie ihre Kompetenz zur selbständigen Leitung ihrer Aufgabenbereiche innerhalb der Vorgaben des Bundesrates zur internationalen Akzeptanz bei.

Diese Möglichkeit der flexiblen Vertretung der Bundesregierung entweder durch ein Mitglied des Bundesrates oder durch eine Ministerin oder einen Minister wäre auch bei einer stärkeren Beteiligung der Schweiz in Europa von Vorteil. Im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EU würde sich insbesondere auch die Frage nach der Vertretung der Schweiz stellen, da die Organe der EU aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind. Mindestens zweimal jährlich kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat zusammen, um die erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen festzulegen. Aus protokollarischer Sicht würde die Schweiz im Europäischen Rat wohl von der Bundespräsidentin oder vom Bundespräsidenten vertreten. Im Rat

der Europäischen Union werden die Regierungen der Mitgliedstaaten durch Personen vertreten, die befugt sind, für die Regierung ihres Staates verbindlich zu handeln (Rechtsvorschriften erlassen, politische Ziele setzen, die nationalen Politiken koordinieren, Konflikte regeln). Ratstagungen finden derzeit regelmässig zu mehr als 25 verschiedenen Sachbereichen statt (sog. Fachministerräte). Die Vertreterin oder der Vertreter der Schweiz müsste folglich die Kompetenz haben, verbindlich an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Die Ministerinnen und Minister als Mitglieder der Bundesregierung wären aus Schweizer Sicht legitimiert, innerhalb der Schranken der Regierungspolitik für die Schweiz zu handeln. Sie würden auch die entsprechenden Anforderungen des EG-Vertrages in Bezug auf die Vertretungslegitimation erfüllen (Art. 146 des EG-Vertrages). Je nach politischem Gewicht eines Geschäfts könnte das zuständige Bundesratsmitglied aber auch beschliessen, selbst aufzutreten.

### **242.3 Würdigung**

Die zweite Variante, die der Bundesrat zur Diskussion stellt, geht von einem neuartigen Regierungskonzept aus. Die Bundesregierung besteht aus zwei Stufen. Die obere Stufe bildet das Bundesratskollegium. Die untere Stufe besteht aus den Ministerinnen und Ministern, welche die einzelnen Bundesratsmitglieder von einer Vielzahl von Aufgaben umfassend entlasten. Diese Entlastungsfunktion stellt ein wesentliches Element der zweistufigen Regierung dar. Die enge Verknüpfung zwischen der departementalen und der kollegialen Verantwortung, die heute zu einer starken Beanspruchung einzelner Bundesratsmitglieder führt, wird durch die Übernahme zahlreicher Aufgaben durch die Ministerinnen und Minister gelockert. Die Stellung der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher wird dadurch aber nicht geschwächt, sondern erfährt durch die Oberleitung über die Ministerien eine zusätzliche Bedeutung. Zudem wird die Kollegialregierung gestärkt, indem die einzelnen Bundesratsmitglieder sich vermehrt auf die Regierungstätigkeiten (Staatsleitung) konzentrieren können.

Es wäre auch ein zweistufiges Regierungsmodell denkbar, bei dem auf die Departementsstruktur verzichtet und die Bundesverwaltung durchgehend in Ministerien gegliedert würde. Ein Vorteil dieser Variante 2 ist aber gerade die flexible Bildung von Ministerien. Die Bundesratsmitglieder können dem Bundesratskollegium die Bildung von Ministerien für diejenigen Aufgabenbereiche beantragen, welche sich hierfür besonders eignen und in welchen sie sich vorwiegend entlasten wollen (vgl. Erläuterungen zu Art. 164b). Den individuellen Stärken und Anliegen der einzelnen Bundesratsmitglieder kann Rechnung getragen werden. Es kann eine stufengerechte Zuständigkeitsordnung festgelegt werden, welche die Belastung der einzelnen Bundesratsmitglieder reduziert und eine sinnvolle Arbeitsgestaltung und Konzentration auf das Wesentliche ermöglicht.

Allerdings besteht die Gefahr, dass die Ministerinnen und Minister in eine unerwünschte Machtposition gelangen und damit zu einer Konkurrenz des Bundesratskollegiums werden. Das Bundesratskollegium sowie die einzelnen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher haben die Rahmenbedingungen für die Leitung der Ministerien deshalb präzise zu setzen und ihre Aufsichtsfunktion wirkungsvoll wahrzunehmen. Damit kann verhindert werden, dass durch die Freistellung der Bundesratsmitglieder von der unmittelbaren Führung der von den Ministerinnen und Ministern betreuten Verwaltungseinheiten die Verbindung zwischen dem Bun-

desratskollegium und der Verwaltung verloren geht. Denn letztlich ist es das Bundesratskollegium, das die Verantwortung für die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament trägt.

Ein weiterer Vorzug der Variante 2 stellt die Entlastung der Bundesratsmitglieder von Parlaments- und Kommissionsverpflichtungen dar. Die Vertretung muss situationsgerecht und flexibel gehandhabt werden. Stehen wichtige politische Themen zur Behandlung an, wird sich der Bundesrat im Parlament von einem Mitglied des Kollegiums vertreten lassen.

Die Variante 2 bringt eine Vergrößerung der Bundesregierung mit sich, deren dichteres Beziehungsnetz angesichts der zahlreichen Repräsentationsverpflichtungen der zunehmenden Komplexität der Probleme und namentlich der sich verdichtenden internationalen Interdependenzen willkommen ist. Die grössere Zahl der Regierungsmitglieder ermöglicht eine verbesserte Präsenz der Bundesregierung, insbesondere auch im Ausland. Dort stehen den einzelnen Bundesratsmitgliedern heute jeweils bis zu fünf Ministerinnen und Minister einer anderen Regierung gegenüber.

#### **242.4 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen**

Die Variante 2 führt in der Verfassung hauptsächlich im dritten Kapitel des fünften Titels über die Bundesbehörden zu Änderungen von Artikeln. Die nachfolgend erläuterten Bestimmungen beziehen sich auf den Entwurf des Bundesbeschlusses A über eine neue Bundesverfassung (Stand Herbstsession 1998).

#### *3. Kapitel: Bundesregierung und Bundesverwaltung*

In der Variante 2 besteht die Regierung aus dem Bundesrat und den Ministerinnen und Ministern. Für das zweistufige Regierungsorgan wird der Begriff der Bundesregierung eingeführt. Diese neue Terminologie führt im ganzen Kapitel zu entsprechenden Anpassungen, insbesondere auch im Titel dieses Kapitels.

#### *Artikel 162 Bundesregierung*

Artikel 162 ist die zentrale Bestimmung der zweistufigen Regierung. *Absatz 1* hält den Grundsatz fest, dass die Bundesregierung aus den Bundesratsmitgliedern und den diesen zugeordneten Ministerinnen und Ministern besteht.

Die neue Institution der Bundesregierung ist ein besonderes Kennzeichen der zweistufigen Regierung. Allerdings handelt es sich nicht um ein Regierungsorgan im herkömmlichen Sinne, gehen doch z.B. die Regierungsentscheide nicht von der Bundesregierung aus, sondern wie heute vom Bundesrat. Bei den Regierungssitzungen (vgl. Art. 165) handelt es sich auch nicht um Tagungen der Bundesregierung, sondern um jene des Bundesratskollegiums, freilich unter regelmässigem Beizug von Ministerinnen oder Ministern. In dieser wechselnden Zusammensetzung der Teilnehmenden an den Regierungssitzungen kommt gerade die Zweistufigkeit des Regierungsmodells zum Ausdruck. Die Ministerinnen und Minister sind zwar Regierungsmitglieder, aber klar in der zweiten Hierarchiestufe.

## *Artikel 163 Bundesrat*

*Absatz 1* verdeutlicht, dass der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes ist, also die Spitze der Bundesregierung. Seine wichtigsten Aufgaben werden ausdrücklich erwähnt, um dieser bedeutenden Stellung Ausdruck zu geben.

Jedem Bundesratsmitglied steht ein Departementsstab zur Verfügung, der es fachlich und politisch unterstützt und berät. Zu den Stabsaufgaben gehört insbesondere die Vorbereitung der eigenen Departementsgeschäfte und die Aufbereitung der Geschäfte der anderen Departemente. In den Politikbereichen, die von den Ministerien geführt werden, nimmt der Departementsstab seine Funktionen wesentlich zurückhaltender wahr, da dort hauptsächlich die Stäbe der Ministerien wirken. Dadurch wird er erheblich entlastet. Andererseits ist infolge der relativ autonomen Aufgabenführung der Ministerien zu deren effizienter Oberleitung ein wirksames Controlling auf Stufe Bundesratsmitglied einzurichten.

*Nach Absatz 2 besteht der Bundesrat aus fünf oder sieben Mitgliedern.* Eine Verkleinerung des Bundesratskollegiums ist denkbar, weil ein grosser Teil der Aufgaben der Bundesratsmitglieder von den Ministerinnen und Ministern übernommen werden soll. Die Bundesratsmitglieder werden wie heute von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt, und zwar auf die Dauer von vier Jahren. Die Kantonsklausel (nicht mehr als ein Bundesratsmitglied aus dem nämlichen Kanton) ist vom Parlament in der Herbstsession 1998 zugunsten einer Rücksichtnahmeklausel (angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen) aufgehoben worden. Diese Änderung muss allerdings noch von Volk und Ständen genehmigt werden.

In *Absatz 3* wird die kollegiale Verantwortung auf Verfassungsstufe verankert. Danach tragen die Mitglieder des Bundesrates gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der Regierungs- und Verwaltungsobliegenheiten. Es handelt sich um eine kollegiale Verantwortung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

## *Artikel 164 Bundespräsidium*

Bei der Variante 2 führt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident wie heute ein Fachdepartement. Dank der Entlastung durch Ministerinnen und Minister hat die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident aber auch bei dieser Variante mehr Kapazität, um die Präsidialaufgaben verstärkt wahrnehmen zu können.

*Absatz 1:* Bei der zweistufigen Regierung bedarf es vermehrter Koordinationstätigkeit, eine Aufgabe, die der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten zukommt. Aus diesem Grunde wird in Artikel 164 Absatz 1 neben der Leitungsfunktion die Förderung und Koordination der Amtstätigkeit der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Ministerinnen und Minister ausdrücklich hervorgehoben. Damit soll sichergestellt werden, dass Politik und Verwaltung einheitlich geführt werden.

Nach *Absatz 2* wählt das Parlament aus den Mitgliedern des Bundesrates wie bisher die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Bundesrates. Wie bei der Variante 1 (vgl. Ziff. 241.21) wäre es denkbar, die Amtsdauer auf zwei Jahre zu verlängern mit der Möglichkeit der Wiederwahl für die anschliessende Amtsdauer. Damit könnte eine gewisse Kontinuität des Bundespräsidiums bewirkt werden, die angesichts der zahlreichen Aufgaben und Repräsentationsfunktionen willkommen wäre, vor allem auch im Hinblick auf die zunehmenden internationalen Verpflichtungen. Allerdings kommt der Stellung des Bundespräsidiums bei der Variante 2 nicht dieselbe Bedeutung zu wie bei der Variante 1.

*Absatz 3* hält fest, dass ein Präsidialstab die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und die Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt. Es handelt sich dabei grundsätzlich um diejenigen Funktionen, welche die Bundeskanzlei bisher wahrgenommen hat: Strategieentwicklung, Früherkennung und politische Planung (in Abstimmung mit Ressourcenplanung), strategisches Controlling einschliesslich Reporting (in Bezug auf die Umsetzung der Regierungspolitik), Unterstützung der Aufsichtsaufgaben der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten und der Bundesratsmitglieder über die Verwaltungstätigkeit, operative Leitung des Entscheidungsprozesses und Vorbereitung der Bundesratssitzungen, übergreifende Koordination (als Querschnittsaufgabe in allen hier erwähnten Bereichen), Information und Kommunikation, sowie das Sicherstellen der Beziehungen zum Parlament und zu den Kantonen.

Der Präsidialstab wird vom jeweiligen Bundespräsidium übernommen und steht ihm als selbständige Stabsstelle zur Verfügung. Die unmittelbare Leitung des Präsidialstabs wird einer Person übertragen, die zugleich Stabschefin oder Stabschef des Bundesrates sein kann und an den Bundesratssitzungen teilnimmt. Diese Person benötigt für ihre Aufgabe keinen Magistratsstatus. Die genaue Stellung im Verhältnis zu Bundesrat und Ministerinnen und Ministern wird in der Ausführungsgesetzgebung zu regeln sein.

Besonderheiten gegenüber den Stabsaufgaben, welche die Bundeskanzlei heute für den Bundesrat wahrnimmt, dürften sich u.a. in folgender Hinsicht ergeben:

- Die dem Bundesratskollegium zustehende Kompetenz, den Departementen für ihre Aufgabenerfüllung Vorgaben zu erteilen, wird vorab der Präsidialstab zur Geltung bringen müssen, da dieses Organ für jene Führungsinstrumente des Bundesrates verantwortlich ist, die ein wichtiges Anwendungsfeld von Vorgaben werden könnten, nämlich die Instrumente der Planung und Steuerung (Controlling). Auch bei der allgemeinen Verwaltungsaufsicht und der Lenkung des Entscheidungsprozesses könnten Vorgaben bedeutsam werden. Der Präsidialstab wird eventuell - in Zusammenarbeit mit den Ministerien - geeignete Methoden und Bedingungen der Anwendung der Vorgaben entwickeln müssen. Er wird zuhanden des Bundesrates bei Bedarf konkrete Vorgaben für die Departemente und indirekt die Ministerien erarbeiten und dem Bundespräsidium vorschlagen müssen, seien diese punktueller oder allgemeiner, kurz- oder längerfristiger Natur.
- Durch die Zweistufigkeit und die grosse Anzahl relativ selbständig wirkender Ministerien wird allgemein das Bedürfnis nach gegenseitiger vertikaler und horizontaler Koordination und Information zunehmen. Der Präsidialstab wird für diese Belange



(mit)zuständig sein. Er wird mit geeigneten Informationsverfahren sicherstellen müssen, dass das Bundesratskollegium nicht von den Tätigkeiten in den Ministerien abgeschnitten ist und dass ihm die nötige Sachkunde vermittelt wird. Weiter werden dem Präsidialstab wesentliche Koordinationsaufgaben zufallen. Er wird namentlich (mit den andern sachlich zuständigen Akteuren) dafür verantwortlich sein, dass zwischen den von den Bundesratsmitgliedern betreuten Aufgabenbereichen Inkohärenzen, Widersprüchlichkeiten und unnötige Parallelismen vermieden werden. Dabei wird er auf die Unterstützung der andern, unteren Stabsstellen angewiesen sein. Die heute von der Bundeskanzlei als Regierungsstabsstelle in Gang gehaltenen Koordinationsmechanismen - Generalsekretärenkonferenz, Mitberichtsverfahren - werden grundsätzlich beibehalten, aber den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

- Dem Präsidialstab wird eine zentrale Rolle bei der Information und Kommunikation nach aussen zukommen. Er wird als Informationsstelle der Bundesregierung Politik- und Kommunikationsmanagement miteinander verbinden und entsprechende Strategien entwickeln. Daneben werden nach klar geregelten Zuständigkeiten die Ministerien auf ihrer Stufe Informations- und Kommunikationsaufgaben wahrnehmen.

#### *Artikel 164a Ministerinnen und Minister*

Dieser Artikel normiert eine wichtige Neuerung: die Einführung von Ministerinnen und Ministern. Nach *Absatz 1* stehen die Ministerinnen und Minister einem Verwaltungsbereich (Ministerium) vor und leiten diesen im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates und des zuständigen Bundesratsmitglieds (zu den Verantwortlichkeiten vgl. Ziff. 242.23). Die Formulierung dieses Absatzes soll die Kaskade in der zweistufigen Regierung aus der Sicht der Auftragserteilung zum Ausdruck bringen. Das Bundesratskollegium erteilt den Departementen und damit über die zuständigen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher auch den Ministerien Vorgaben für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Gleichzeitig stehen die Ministerien unter der Oberleitung eines Bundesratsmitglieds, das kraft dieser Funktion zusätzliche Vorgaben machen kann. Innerhalb dieses Rahmens leiten die Ministerinnen und Minister ihre Ministerien selbständig.

Nach *Absatz 2* bestimmt das Bundesratskollegium die Anzahl der Ministerinnen und Minister, da ihm letztlich der Entscheid über die Bildung von Ministerien obliegt. Die einzelnen Bundesratsmitglieder haben die Bildung von Ministerien in dem ihnen zugeteilten Departement dem Bundesratskollegium zu beantragen. Mit ihrem Antragsrecht können sie auf die Art und Weise, wie ihr Departement organisiert sein soll, Einfluss nehmen. Denkbar wäre auch, dass zwei Bundesratsmitglieder gemeinsam die Bildung eines Ministeriums beantragen und diesem dann auch gemeinsam vorstehen (wie heute beispielsweise das Integrationsbüro dem EVD und dem EDA gemeinsam untersteht).

Es wäre auch vorstellbar, dass die Bundesversammlung bei der Bestätigung der Wahl der Ministerinnen und Minister deren Anzahl bestimmt. In diesem Fall würde aber das Parlament massgeblich auf die Organisation der Bundesverwaltung, die grundsätzlich in der Kompetenz des Bundesrates liegt (vgl. Art. 163), Einfluss nehmen.

Absatz 2 hält weiter fest, dass die Ministerinnen und Minister vom Bundesratskollegium zu Beginn seiner Amtsdauer gewählt werden. Dadurch sind die Amtsperioden des Bundesrates und der Ministerinnen und Minister synchronisiert. Bei Bedarf können selbstverständlich auch während der Legislaturperiode Wahlen von Ministerinnen und Ministern erfolgen, insbesondere allfällige Ersatzwahlen wegen Rücktritt oder Abberufung. Das Bundesratskollegium kann aufgrund seiner Organisationsautonomie aber auch jederzeit neue Ministerien bilden. Die Wahl der Ministerinnen und Minister bedarf der Bestätigung durch das Parlament, das somit über eine Art Veto-recht verfügt. Ob die Bestätigung einzeln oder kollektiv erfolgt, lässt die Verfassung offen. Mit der Bestätigung drückt das Parlament dem Bundesrat sein Vertrauen aus, die richtigen Personen für die Leitung der Ministerien ausgewählt zu haben. Dadurch erhöht sich die Akzeptanz der Ministerinnen und Minister als Vertreterinnen und Vertreter des Bundesrates, insbesondere auch im Parlament und in parlamentarischen Kommissionen. Mit der parlamentarischen Bestätigung wird den Ministerinnen und Ministern eine ausreichende politische Legitimation verliehen, die sie als Teil der Bundesregierung ausweist und zu Magistratspersonen erhebt, gleichzeitig aber auch ihrer Unterordnung unter den Bundesrat Rechnung trägt. Mit dem Wahlrecht hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Leitung der Ministerien Personen seiner Wahl zu übertragen. Dadurch kann die notwendige Kohärenz innerhalb der Bundesregierung und damit eine fruchtbare Kooperation zwischen den Regierungsstufen gewährleistet werden.

Das Bundesratskollegium ist nach *Absatz 3* ermächtigt, die Ministerinnen und Minister jederzeit abzurufen. Diese Sanktionsmöglichkeit des Bundesrates ist unabhängig für ein ungestörtes Vertrauensverhältnis innerhalb der Bundesregierung. Der Bundesrat verfügt damit über ein Instrument für den Fall, dass die Ministerinnen und Minister nicht im Sinne seiner Vorgaben handeln. Das Abberufungsrecht bringt zudem zum Ausdruck, dass die politische Grundhaltung der Ministerinnen und Minister grundsätzlich mit derjenigen des Bundesrates übereinstimmen muss. Die Ministerinnen und Minister sind folglich dauernd vom Vertrauen des Bundesrates abhängig. Damit wird auch klar, dass das Abberufungsrecht nicht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, sondern dass das Bundesratskollegium frei darüber verfügt.

Ein parlamentarisches Abberufungsrecht ist aus Gründen der Verantwortlichkeit nicht vorzusehen. Die Ministerinnen und Minister arbeiten nach den Richtlinien des Bundesrates und sollen deshalb für ihr Handeln innerhalb der bundesrätlichen Vorgaben nicht durch das Parlament zur Verantwortung gezogen werden können. Ansonsten hätten die Ministerinnen und Minister für die vom Bundesrat eingeschlagene Politik an seiner Stelle gegenüber dem Parlament die Verantwortung zu übernehmen. Zudem würde das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Parlament durch ein parlamentarisches Abberufungsrecht gestört, weil das Parlament durch sein Sanktionsmittel direkt auf die Ministerinnen und Minister Einfluss nehmen könnte und der Bundesrat faktisch ausgeschaltet würde.

*Absatz 4* hält die Verantwortung der Ministerinnen und Minister fest (vgl. Ziff. 242.23). Im Gegensatz zu Absatz 1 soll die Formulierung dieses Absatzes die umgekehrte Perspektive zum Ausdruck bringen: Die Ministerinnen und Minister sind einem Bundesratsmitglied zugeordnet, das seine Leitungs- und Aufsichtsfunktion im Rahmen der Vorgaben des Bundesratskollegiums wahrnimmt. Die Verantwortung der Ministerinnen und Minister ist abschliessend geregelt. Gegenüber der Bundesver-

sammlung ist das Bundesratskollegium verantwortlich; aus diesem Grunde wird die Bundesversammlung hier bewusst auch nicht genannt. Artikel 164a Absatz 4 stellt im übrigen das Pendant zu Artikel 163 Absatz 3 dar (Verantwortung des Bundesratskollegiums).

Die Einführung von Ministerinnen und Ministern könnte bis zu einem gewissen Grade an die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre erinnern, wie sie vom Volk in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 1996 über die erste Vorlage des RVOG abgelehnt worden ist. Auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hätten die Bundesratsmitglieder entlasten sollen, wobei ihre Funktionen innerhalb der Departemente nicht präzise umschrieben waren. Gegenüber dem zweistufigen Regierungsmodell besteht allerdings ein grosser Unterschied in Bezug auf die Einbettung in das System. Während die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in einer Zwitterstellung zwischen Magistrats- und Beamtenstatus, also Personen sui generis, mittels Gesetz in das bestehende schweizerische Regierungssystem hätten eingefügt werden sollen, wird mit dem hier vorgeschlagenen Regierungsmodell eine grundlegende Reform der Regierung auf Verfassungsebene angestrebt, die das Regierungssystem aus einer gesamtheitlichen Sicht heraus optimieren und für die künftigen Herausforderungen rüsten will. Es wird eine zweite Regierungsstufe mit Magistratspersonen geschaffen, die als politisch legitimierte Regierungsmitglieder den Bundesrat im Inland wie im Ausland vollwertig vertreten können. In der zweistufigen Regierung sind die Ministerinnen und Minister notwendiges und unverzichtbares Glied des Institutionengefüges der Bundesregierung. Sie sind Regierungsmitglied und haben demzufolge eine grundsätzlich andere, stärkere Stellung als die in der abgelehnten Vorlage des RVOG vorgeschlagenen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Diese bedeutendere Stellung bringt auch ihre Verankerung auf Verfassungsebene zum Ausdruck.

#### *Artikel 164b Bundesverwaltung*

Artikel 166 VE über die Bundesverwaltung wird, bedingt durch die neue Systematik im zweistufigen Regierungsmodell, teilweise (Abs. 1) in Artikel 163 Absatz 1 überführt (vgl. Erläuterungen zu diesem Artikel); teilweise (Abs. 2 und 3) entsteht daraus ein neuer Artikel 164b. Inhaltlich bringt Artikel 164b nur eine Neuerung: Nach Absatz 2 sind die Departemente in Ministerien und Ämter gegliedert.

Ministerien können in Ergänzung zu den heutigen Verwaltungseinheiten für diejenigen Bereiche der Departemente gebildet werden, die sich hierfür besonders eignen. Soweit keine Ministerien gebildet werden, sind die Ämter wie heute direkt der Departementvorsteherin oder dem Departementvorsteher unterstellt. Diese haben zu entscheiden, wie ihr Departement organisiert werden soll, und dem Bundesratskollegium entsprechend Antrag zu stellen. Die Bildung von Ministerien drängt sich vor allem dort auf, wo eine Zusammenfassung verschiedener Bereiche nach den Kriterien der Führbarkeit, des Zusammenhangs der Aufgaben sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit als sinnvoll erscheint. Es sind verschieden starke Ausprägungen von Ministerien denkbar. Die Ministerien können die tragenden Verwaltungseinheiten sein, in denen verschiedene Ämter aufgehen und verschmelzen. Oder aber die Ämter können die tragenden Verwaltungseinheiten bleiben, die unter einem Ministerium in relativ loser Form zusammengefasst werden. Eine Mehrzahl der Ministerien wird permanent bestehen und höchstens eine kleine Anzahl Berei-

che, die aufgrund aktueller Geschehnisse politische Bedeutung erlangen, in variable Ministerien zusammengefasst werden. Jedem Ministerium steht eine Ministerin oder ein Minister vor, die oder der über weitgehende Organisationsautonomie verfügt, insbesondere auch in personellen Fragen. Das oberste Kader sollen allerdings vom Bundesratskollegium gewählt werden. Zur Unterstützung stehen den Ministerinnen und Ministern kleine Stabsorganisationen zur Seite.

### *Artikel 165 Kollegial- und Departementalprinzip*

Im zweistufigen Regierungsmodell wird das Kollegialprinzip nicht in Frage gestellt. Die Regierungsentscheide werden weiterhin im Kollegium gefällt (Abs. 1). Die Ministerinnen und Minister nehmen grundsätzlich an den Bundesratssitzungen teil, soweit es die Regierungsgeschäfte erfordern (vgl. Ziff. 242.24). Sie haben allerdings kein Stimmrecht. Die Öffnung der Bundesratssitzungen für die Ministerinnen und Minister trägt wesentlich zu einer wirksamen Kooperation zwischen den beiden Regierungsstufen bei. Das Kollegium verfügt bei den Beratungen unmittelbar über die Sachkunde der Ministerinnen und Minister und diese können direkt vom Verhandlungsverlauf und dem Entscheid des Bundesrates zu ihrem Geschäft Kenntnis nehmen.

Die einzelnen Bundesratsmitglieder sind auch im zweistufigen Regierungsmodell Vorsteherin oder Vorsteher eines Departements. Die enge Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip wird allerdings gelockert, indem die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher von zahlreichen Aufgaben durch Ministerinnen und Ministern entlastet werden. In den Bereichen, in denen Ministerien bestehen, tritt die Departementsführung durch das Bundesratsmitglied notwendigerweise in den Hintergrund. Die fixe Tiefengliederung des Departements wird zugunsten einer flexiblen, aufgabenbezogenen Organisationsstruktur durchbrochen. Nach Absatz 2 obliegt es dem zuständigen Bundesratsmitglied, für die Geschäfte der Ministerien dem Bundesrat Antrag zu stellen (vgl. Ziff. 242.22).

### *Weitere anzupassende Bestimmungen*

Die Anpassung des Verfassungstextes an den neuen Begriff der Bundesregierung betrifft weitere Bestimmungen im fünften Kapitel über die Bundesbehörden. Es handelt sich um die Artikel 133 (Wählbarkeit), 134 (Unvereinbarkeiten) sowie 153 (Immunität).

In der Variante 2 ist anstelle der heutigen Bundeskanzlei ein Präsidialstab als allgemeine Stabsstelle der Bundesregierung vorgesehen, deren Leiterin oder Leiter keinen Magistratsstatus hat (vgl. Erläuterungen zu Art. 164 Abs. 3). Der Wegfall der Funktion der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers führt bei folgenden Artikeln zu entsprechenden Anpassungen: Artikel 135 (Amtsdauer), 153 (Immunität), 158 (Wahlen).

### *Artikel 151      Initiativ- und Antragsrecht*

Nach den übereinstimmenden Beschlüssen von National- und Ständerat zu den Artikeln 151 und 169 im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung soll die Regelung des bundesrätlichen Antragsrechts nun in Artikel 151 Absatz 2 statt - wie im Entwurf des Bundesrates vorgesehen - in Artikel 169 Absatz 2 getroffen werden. Zudem nennt das Parlament in Artikel 151 Absatz 2 ausdrücklich den Bundesrat als antragsberechtigt, während im Entwurf des Bundesrates dieses Recht den Bundesratsmitgliedern zustand. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bundesratsmitglieder dieses Antragsrecht im Namen des Kollegiums ausüben. Im Modell der zweistufigen Regierung kann ein Bundesratsmitglied seine sachlich zuständige Ministerin oder seinen sachlich zuständigen Minister ermächtigen, an seiner Stelle den Antrag des Bundesrates im Parlament zu vertreten (vgl. Ziff. 242.24). Mit der hier vorgeschlagenen Fassung von Artikel 151 Absatz 2 soll diese Kaskade (Bundesratskollegium - Bundesratsmitglied - Ministerin/Minister) verdeutlicht werden.

### *Artikel 158      Wahlen*

In der neuen Fassung von Artikel 158 Absatz 1 wird zusätzlich die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundesrates festgehalten. Damit wird ihre Wahlzuständigkeit in Bezug auf die Behörden umfassend beschrieben.

### *Artikel 159      Oberaufsicht*

Nach dieser Bestimmung übt das Parlament die Oberaufsicht über die gesamte Bundesregierung aus. Primär ist jedoch das Bundesratskollegium angesprochen. Dies ergibt sich aus der Verantwortung, welche das Bundesratskollegium alleine gegenüber dem Parlament trägt. Die Ministerinnen und Minister handeln im Rahmen der bundesrätlichen Vorgaben; das Parlament kann deshalb nicht direkt auf sie durchgreifen (vgl. Ziff. 242.21).

## **3                   Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat**

Die Bundesverfassung legt dem Aufbau der Behördenorganisation eine gewaltenteilige Konzeption zugrunde, jedoch nicht als fixes Dogma. Im Gegensatz zur konsequenten personellen Teilung der Gewalten nimmt die Bundesverfassung keine strikte Trennung von Funktionen vor, vielmehr sind die Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates auf gegenseitige Zusammenarbeit angelegt. Im Rahmen der Staatsleitungsreform soll das Verhältnis der beiden Gewalten und ihr Zusammenwirken überprüft werden. Für den Bundesrat steht dabei das grundsätzliche Anliegen im Vordergrund, ein Gleichgewicht der Gewalten zu erhalten, das effektive Leistungsvermögen jeder Gewalt optimal einzusetzen und durch funktionsgerechtes Zusammenwirken die hinreichende Leitung des Staates zu gewährleisten.

Die nachfolgenden Ausführungen zum Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat beziehen sich auf die Bereiche politische Steuerung, Aussenpolitik, Finanzen und Oberaufsicht. Mit der parlamentarische Initiative Rhinow zur Staatsleitungsreform (vgl. Ziff. 13) wird angeregt, zusätzlich zu diesen Bereichen auch die Gesetzgebung und die Wahlen miteinzubeziehen. Im Bereich der Gesetzgebung haben die eidgenössischen Räte Reformanliegen in die Nachführung der Bundesverfassung integriert (vgl. Ziff. 122). Im folgenden wird im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen parlamentarischen Steuerungsinstruments auch das Verhältnis dieses Instruments zu den Rechtsetzungskompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates dargelegt (vgl. Ziff. 312). Der Bereich Wahlen wird im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Regierungsreform behandelt (vgl. Ziff. 241.6, Erläuterungen zu den Art. 163 und 164).

## **31 Die Resolution als neues parlamentarisches Steuerungsinstrument**

### **311 Ausgangslage**

Die im Zusatzbericht zur Verfassungsreform der SPK enthaltenen Reformvorschläge betreffend das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und die diesbezüglichen Beratungen in den eidgenössischen Räten im Rahmen der Verfassungsreform zeigen deutlich das Bestreben des Parlaments, bei der Staatsleitung verstärkt mitzuwirken. Dieses Bestreben kam insbesondere im Zusammenhang mit den Diskussionen über die generelle Einführung und verfassungsrechtliche Verankerung des parlamentarischen Instruments des Auftrags zum Ausdruck. Der Ständerat hat vorläufig auf eine Verankerung des Instruments des Auftrags in der Bundesverfassung verzichtet. Hingegen hat der Nationalrat entschieden, den Auftrag in der neuen Bundesverfassung (Vorlage A) als Instrument der Oberaufsicht vorzusehen.

Das Instrument des Auftrags hat namentlich im Zusammenhang mit der Philosophie des New Public Management (NPM) Bedeutung erlangt. NPM verlangt vom Gesetzgeber eine neue Ausgestaltung des Zusammenwirkens der Bundesversammlung und des Bundesrates. Mit der Einführung von neuen Methoden der Verwaltungsführung werden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im politischen Entscheidungsprozess verändert, insbesondere bei der Ausübung der Haushaltgewalt. Das Instrument des Auftrags soll dem Parlament ermöglichen, in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendigen Vorgaben zu machen. Nach der Lehre sichert dies beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an NPM zu (Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S. 85). Im Zusammenhang mit dem RVOG ist das Instrument des Auftrags in Bezug auf den Leistungsauftrag sektoriell bereits eingeführt worden (Art. 22<sup>quater</sup> GVG).

Der Bundesrat hat sich bereits verschiedentlich gegen die generelle Einführung des Auftrags auch ausserhalb der NPM-Bereiche, wie die beiden SPK dies vorschlagen, ausgesprochen. Nach Auffassung der SPK soll mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Instruments des Auftrags die Streitfrage der Zulässigkeit von sogenannten unechten Motionen geklärt werden (BBl 1997 III 291f.). Im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung würde der Auftrag als Weisung gelten und im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der in begründeten Fällen abge-

wichen werden darf. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dieser Vorschlag dem im Bereich der Staatsleitung unabdingbaren Erfordernis der klaren Zuordnung der Zuständigkeiten, der Einheit von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten widerspricht. Bei der Schaffung eines neuen Steuerungsinstruments muss klarer zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung und dem Zuständigkeitsbereich des Bundesrates unterschieden werden. Sonst besteht die Gefahr einer Verwischung der Kompetenzen und damit der Verantwortlichkeiten. Eine Differenzierung hat nicht zuletzt auch hinsichtlich der Bezeichnung des Instruments zu erfolgen.

### **312 Grundidee der Resolution**

Wichtigste Steuerungsfunktionen des Parlaments sind die Gesetzgebung und die Ausübung der Haushaltgewalt. In staatlichen Handlungsbereichen, wo diese Steuerungsfunktionen nicht greifen, fehlt heute ein geeignetes Mittel zur Realisierung der gemeinsamen Staatsleitungsverantwortung von Parlament und Regierung. Das geltende Recht kennt kein spezifisches Instrument, mit welchem das Parlament in einer wichtigen Angelegenheit im Aufgabenbereich des Bundesrates seinen politischen Standpunkt ausdrücken könnte. Mit der Resolution soll deshalb ein neues parlamentarischeres Steuerungsinstrument geschaffen werden, ohne dass dadurch die klare Zuweisung der Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Frage gestellt wird. Die Bundesversammlung soll dem Bundesrat mittels einer Resolution in dessen Aufgabenbereich politische Leitlinien vorgeben können, soweit sich der Weg der Gesetzgebung nicht eignet.

Besondere Bedeutung könnte das Instrument der Resolution in Bereichen wie Ausenpolitik oder äussere und innere Sicherheit erlangen, wo die Verfassung keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat kennt. Vielmehr halten hier parallele, sich überlagernde, beziehungsweise konkurrierende Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an (vgl. Ziff. 32). Aber auch für Bereiche, die grundsätzlich in die ausschliessliche Zuständigkeit der Regierung fallen, soll ein angemessenes Mitwirkungsinstrument des Parlaments geschaffen werden, mit welchem politische Leitlinien für die generelle Ausrichtung einer Staatstätigkeit vorgegeben werden können (vgl. Ziff. 34).

Soweit die politische Steuerung über die Rechtsetzung und über die Finanzkompetenzen erfolgen kann, braucht es keine Resolutionen. Vor allem soll die Resolution nicht in Konkurrenz zur Legislativfunktion des Parlaments treten. Dass das Parlament den politischen Prozess - unter Vorbehalt des Referendumsrechts des Volkes - aufgrund der Gewaltenteilung und des Legalitätsprinzips über die Gesetzgebung steuert, soll in keiner Weise in Frage gestellt werden. Resolutionen haben sich demnach auf Materien zu beschränken, die sich gesetzlich nicht oder zumindest nicht hinreichend erfassen lassen. Soweit auf dem Weg der Gesetzgebung gesteuert werden kann, genügt das Instrument der Motion als Handlungsanweisung an den Bundesrat (Art. 22 GVG).

Entsprechend sollen im delegierten Rechtsetzungsbereich Resolutionen nicht möglich sein. Die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind ohnehin in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (vgl. die von beiden Räten beschlossene neue Verfassungsbestimmung Art. 154 Abs. 1<sup>bis</sup>). Nötigenfalls hat das Parlament die Möglichkeit, eine erteilte Delegation zu ändern und die Materie im Gesetz zu regeln. Im übrigen

kann das Parlament dem Bundesrat mit einem Postulat einen Prüfungsauftrag erteilen (Art. 22<sup>bis</sup> GVG), beziehungsweise eine Empfehlung abgeben (Art. 25 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Ständerates). Damit bleiben die Kompetenzen und Verantwortungen von Parlament und Regierung im Bereich der Rechtsetzung klar zugeordnet. Das heutige Ordnungsverfahren soll allerdings transparenter werden. Der Bundesrat hat sich Ende 1997 bereit erklärt, verschiedene Motionen entgegenzunehmen, mit denen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangt wird. Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch zu prüfen sein, wieweit zu Bundesratsverordnungen vermehrt Erläuterungen herausgegeben werden sollen.

### **313                    Zustandekommen und Wirkung der Resolution**

Resolutionen werden von der Bundesversammlung verabschiedet. Für das Zustandekommen einer Resolution bedarf es der Zustimmung beider Räte. Da Resolutionen sich auf wichtige Angelegenheiten zu beschränken haben, ist vorzusehen, dass ein Antrag für eine Resolution der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommission bedarf. Diese verfahrensmässige Hürde ist auf Gesetzesstufe einzubauen. Ebenso ist auf Gesetzesstufe festzulegen, dass die Kommissionen und die Räte die Möglichkeit haben, am Text des Resolutionsentwurfs Änderungen anzubringen. Vom Bundesrat sollen ebenfalls Änderungsanträge eingebracht werden können.

Eine Resolution soll auch auf Antrag des Bundesrates zustande kommen können, der seinerseits in einer wichtigen Angelegenheit ein Interesse an einer politischen Abstützung im Parlament haben kann. Eine in diesem Sinne gemeinsame Staatsleitung von Parlament und Regierung kann insbesondere im aussenpolitischen Bereich Bedeutung erlangen (vgl. Ziff. 322).

Die Bundesversammlung gibt dem Bundesrat mittels einer Resolution Leitlinien vor. Resolutionen kommt zwar rechtlich keine Verbindlichkeit zu. Ihre Wirkung richtet sich vielmehr nach politischen Gesichtspunkten. Die politische Tragweite einer Resolution hängt nicht zuletzt vom Verlauf der entsprechenden Debatte im Parlament ab. Je breiter eine Resolution abgestützt ist, um so grösser ist auch ihr politisches Gewicht. Es handelt sich folglich um eine relative, eine politische Verbindlichkeit. Da dem Bundesrat die Verantwortung für die Wahrnehmung seiner Aufgaben zukommt, kann dieser, sofern die konkreten Umstände dies erfordern, von den mit einer Resolution vorgegeben Leitlinien abweichen. Er wird dem Parlament im Nachhinein darlegen, wieso er einer Resolution aufgrund der Umstände und Rahmenbedingungen nicht nachkommen konnte. Der Bundesrat ist somit an Resolutionen des Parlaments insoweit gebunden, als er bei Abweichungen davon begründungspflichtig wird. Diese Begründungspflicht ist selbstverständlich und braucht in der Verfassung nicht ausdrücklich festgehalten zu werden. Denkbar ist eine Regelung auf Gesetzesstufe.

### **314                    Verhältnis zu den bisherigen parlamentarischen Instrumenten**

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Instruments der Resolution kann nach Auffassung des Bundesrates die alte Kontroverse um die Zulässigkeit der sogenannten unechten Motion im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates beendet werden. Die Motion behält ihre Funktion, den Bundesrat mit der Vorlage eines Ent-



wurfs zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss zu beauftragen. Resolutionen betreffen alle Zuständigkeitsbereiche der Regierung, seien es parallele, konkurrierende oder ausschliessliche Zuständigkeiten. Grundsätzlich ausgenommen ist lediglich der delegierte Rechtsetzungsbereich. In diesem Fall und soweit es sich nicht um eine wichtige Angelegenheit handelt, welche die Verabschiedung einer Resolution rechtfertigen würde, genügen das Postulat (Art. 22<sup>bis</sup> GVG) und die Empfehlung (Art. 25 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Ständerates). Zu prüfen wäre, ob aus zeitlichen Gründen die nach Artikel 45<sup>ter</sup> GVG verfahrensrechtlich privilegierten Motionen zu den Richtlinien der Regierungspolitik und zum Finanzplan beizubehalten sind. Grundsätzlich wäre es aber durchaus denkbar, dass das Parlament zu wichtigen Fragen im Zusammenhang mit den Regierungsrichtlinien oder dem Finanzplan Resolutionen beschliesst.

### **315 Terminologie**

Der Begriff der Resolution passt gut zu den übrigen Bezeichnungen für parlamentarische Instrumente wie Motion, Postulat und Interpellation, die ebenfalls lateinischen Ursprungs sind. Zudem kann mit diesem Begriff das neue Instrument in allen Landessprachen gleich benannt werden; es stellen sich keine Übersetzungsprobleme. Schliesslich sind Resolutionen auch im Europarat und in der EU gebräuchlich. Es handelt sich auch hier zumeist um Resolutionen politischer Natur. Eine Verwechslungsgefahr mit Beschlüssen, die Rechtswirkungen entfalten, besteht somit nicht.

### **32 Aussenpolitik**

#### **321 Ausgangslage**

Die wachsende Bedeutung der Aussenpolitik und ihre zunehmende Verknüpfung mit der Innenpolitik rechtfertigen es, den Beziehungen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik ein besonderes Augenmerk zu schenken.

Die heutige Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, sondern hält die beiden Gewalten zu einer ständigen Kooperation und Koordination an. Dem Bundesrat kommt nach dieser Konzeption vor allem die operative Führung der Aussenpolitik zu. Dazu zählen namentlich die Planung und konzeptionelle Gestaltung der Aussenpolitik, die Vertretung der Schweiz nach aussen wie auch die Beobachtung der internationalen Entwicklungen. Zu den vom Bundesrat alleine zu treffenden Massnahmen und Entschiede gehören insbesondere die Anerkennung von Staaten und, damit verbunden, die Aufnahme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen sowie der diplomatische und konsularische Dienst, der Schutz schweizerischer Interessen im Ausland, der Verkehr mit Vertretern fremder Staaten und internationalen Organisationen, Vertragsverhandlungen sowie die Mitarbeit in internationalen Gremien und Institutionen sowie die Abgabe von politischen und völkerrechtlichen Erklärungen. Die Bundesversammlung verfügt neben dem Recht zur Genehmigung von Staatsverträgen über erhebliche mittelbare Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Aussenpolitik:

Erlass ausserpolitisch relevanter Gesetzgebungsakte und Beschlüsse, Kenntnisnahme von Berichten, Finanzhoheit und Oberaufsicht.

Die zunehmende Ausstrahlung der Aussenpolitik auf die Innenpolitik hat die Räte 1992 veranlasst, verstärkten unmittelbaren Einbezug im Bereich der Aussenpolitik zu suchen: Artikel 47<sup>bis</sup> a des Geschäftsverkehrsgesetzes auferlegt zum einen beiden Kammern des Parlaments, die internationale Entwicklung zu verfolgen und die Verhandlungen der Schweiz mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen zu begleiten; andererseits verpflichtet er den Bundesrat, die Präsidien beider Räte und die ausserpolitischen Kommissionen über ausserpolitische Vorhaben zu informieren sowie diese für internationale Verhandlungen (nach differenziertem Modus) zu konsultieren.

Die SPK vertreten im Zusatzbericht zur Verfassungsreform die Auffassung, dass die heutige Regelung der zunehmenden Verknüpfung von ausser- und innenpolitischen Fragestellungen sowie dem Bedürfnis des Parlaments nach einer grösseren Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der Aussenpolitik nicht genügend Rechnung trage (BBl 1997 III 281). Sie schlugen deshalb vor allem vor, dass die Räte die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegen sollten. Der Bundesrat hat diesen Vorschlag in seiner Stellungnahme zum Zusatzbericht SPK aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Er befürchtete, dass er sonst in der Aussenpolitik nur noch blosser Vollzugsaufgaben hätte, was zu einer nachhaltigen Schwächung seiner Stellung sowohl nach innen als auch nach aussen führen würde.

Nach Auffassung des Bundesrates ist die bestehende Rollenverteilung im Bereich der Aussenpolitik grundsätzlich beizubehalten. Die Zuständigkeiten der einen Gewalt sind nicht einseitig auf Kosten der anderen auszubauen; beide Organe sind vielmehr gemeinsam in die Verantwortung einzubinden und durch einen Ausbau der Gestaltungsmittel zu einer vermehrten Zusammenarbeit anzuhalten. Reformvorschläge sollen deshalb nicht an der grundlegenden Ausrichtung der ausserpolitischen Zuständigkeiten ansetzen, sondern das Zusammenspiel der Organe in diesem Bereich auf der Grundlage des Bestehenden weiter verfeinern (BBl 1997 III 1497).

### **322 Resolution in der Aussenpolitik**

Die Resolution als neues parlamentarische Steuerungsinstrument (vgl. Ziff. 31) kann im Bereich der Aussenpolitik besondere Bedeutung erlangen. Die Aussenpolitik lässt sich im Unterschied zu den innenpolitischen Sachbereichen nur sehr beschränkt durch gesetzliche Regelungen vorgeben. Deshalb eignet sich die Resolution für diesen Bereich ganz besonders, gibt sie doch den Räten ein adäquates Mittel zur kurz- und mittelfristigen Beeinflussung der Aussenpolitik in die Hand. Die Vorgabe von Leitlinien soll es der Bundesversammlung erlauben, Stellung zu wichtigen punktuellen Fragen der Aussenpolitik zu nehmen.

Eine Resolution soll sich allerdings nicht mit der operativen Umsetzung einer Vorgabe befassen, da diese der Regierung vorbehalten bleiben muss. Das Mögliche und Machbare entscheidet sich oft erst im Laufe von Verhandlungen, an welchen nach wie vor alleine der Bundesrat beteiligt ist. Dass ein Verhandlungsprozess durchaus auch die Anpassung des ursprünglichen Verhandlungsmandates erforderlich machen kann, haben erst kürzlich wieder die sektoriellen Verhandlungen mit der EU gezeigt.

Ein solcher Prozess soll nicht zum vornherein durch möglicherweise zu enge Vorgaben eingeschränkt werden. Gegebenenfalls müsste sich der Bundesrat vorbehalten, sich nicht an die entsprechenden Vorgaben der Resolution zu halten und dem Parlament im nachhinein die Gründe für sein Vorgehen darlegen (zur Begründungspflicht bei Abweichungen von Resolutionen vgl. Ziff. 312).

Der Gedanke der gemeinsamen Verantwortung der beiden Gewalten für die Aussenpolitik bringt es mit sich, dass die Räte nicht nur von sich aus zu wichtigen Fragen Stellung nehmen können, sondern auch, dass sie dies auf Antrag des Bundesrates tun. So wie das Parlament ein Interesse haben kann, dem Bundesrat gewisse Impulse für die Aussenpolitik zu geben, kann auch der Bundesrat selbst in gewissen Situationen ein Interesse daran haben, solche von der Bundesversammlung zu erhalten. Primär kann sich ein solches Bedürfnis in jenen Fällen zeigen, in welchen die Bundesversammlung später über ein Geschäft zu befinden haben wird. Dies ist vor allem bei Vertragsverhandlungen der Fall, deren Genehmigung in der Regel den Räten - im Falle des Staatsvertragsreferendums gar dem Volk, beziehungsweise Volk und Ständen - obliegt. Das Recht des Bundesrates, der Bundesversammlung Resolutionsentwürfe zu unterbreiten, ist somit ein wesentliches Element einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewalten im Bereich der Aussenpolitik.

### **33 Finanzen**

#### **331 Ausgangslage**

Im Finanzbereich erfolgten in den letzten Jahren verschiedene Neuerungen. Zu erwähnen ist die Ausgabenbremse, welche bei finanziell bedeutsamen Geschäften die Beschlussfassung des Parlaments einem erschwerten Abstimmungsprozedere unterwirft. Mit dem Haushaltsziel 2001, das durch die Schuldenbremse abgelöst werden soll, wird das verfassungsmässig angelegte Ungleichgewicht zwischen Ausgaben- und Einnahmenbeschlüssen weiter entschärft. Ausgabenbeschlüsse liegen in der Regel in der Kompetenz des Parlaments. Steuersatzerhöhungen bei der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer hingegen müssen Volk und Ständen zwingend zur Genehmigung unterbreitet werden. Mit dem Haushaltsziel 2001 wird der Bundesrat verpflichtet, bei Verfehlung der verfassungsmässig verankerten Budgetziele dem Parlament Sparpakete zu unterbreiten. Das Parlament ist an den Betrag gebunden, kann indessen andere Prioritäten als der Bundesrat setzen. Bei erreichtem Haushaltsausgleich sollen die Übergangsbestimmungen über das Haushaltsziel 2001 in eine Grundnorm überführt werden.

Mit dem Projekt "Neuer Finanzausgleich" werden zudem die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen revidiert, was ihre finanziellen Beziehungen grundlegend ändern wird. Diese Reform, welche sich am New Public Management orientiert, wird nicht ohne Auswirkungen auf die parlamentarischen Beratungen bleiben.

Unmittelbar zur Diskussion steht zur Zeit die Revision des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG). Der Bundesrat hat im Sommer 1997 beschlossen, die Stellung der Eidg. Finanzkontrolle als Antwort auf die parlamentarische Initiative

Bührer zu stärken. Am 22. Juni 1998 hat er dem Parlament eine entsprechende Botschaft unterbreitet (vgl. Ziff. 333.2).

Auch wenn neue verfahrensrechtliche Schranken aus finanzpolitischen Überlegungen erwünscht sein könnten, muss die Notwendigkeit neuer Instrumente sorgfältig geprüft werden. Den möglichen Vorteilen einer nachhaltigeren Finanzpolitik steht die Erschwerung der politischen Entscheidungsprozesse gegenüber. Zusätzliche Instrumente im Finanzbereich bergen die Gefahr einer Übersteuerung und Blockierung der Politik in sich.

### **332 Reformmöglichkeiten im Bereich der Finanzbefugnisse**

Ein Teil der heutigen Defizite ist darauf zurückzuführen, dass das Parlament bei verschiedenen Vorlagen über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen ist oder mit parlamentarischen Initiativen Gesetzesrevisionen erzwingt, die mit zusätzlichen Ausgaben oder Steuerausfällen verbunden sind. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung akzentuiert, was mit einer nachhaltigen Gesundung der Bundesfinanzen nicht vereinbart werden kann. Um die Beschlussfassung über solche Geschäfte zu erschweren, könnte das Parlament verpflichtet werden, selbständige Ausgabenbeschlüsse (Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die mit besonderer Botschaft unterbreitet werden), die über die bundesrätlichen Anträge hinausgehen, in der gleichen oder in der folgenden Session einer zweiten Beratung zu unterziehen oder einem qualifizierten Mehr zu unterstellen. Ein solches Vorgehen bei Ausgabenbeschlüssen ist jedoch abzulehnen. Mit der Ausgabenbremse sind finanzpolitisch gewichtige Beschlüsse bereits einer besonderen Abstimmungshürde unterstellt.

Der parlamentarischen könnte eine bundesrätliche Ausgabenbremse vorangestellt werden. Eine denkbare Lösung, die allerdings keine Verfassungsänderung bedingt, wäre das qualifizierte Mehr bei ausgabenrelevanten Beschlüssen des Bundesrates oder die Ermächtigung der Vorsteherin oder des Vorstehers des Finanzdepartements, eine nochmalige Beschlussfassung unter erschwerten Anforderungen zu verlangen. Die zweite Variante hat den Vorteil, dass das Entscheidungsverfahren nicht automatisch und damit unter Umständen auch in bedeutungslosen Fällen erschwert würde. Es bedürfte stets eines vorgängigen Entscheids der Vorsteherin oder des Vorstehers des Finanzdepartements. Der Geltungsbereich dieser institutionellen Schranken müsste noch konkretisiert werden, zumal sie hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Kollegialprinzip verschiedene Fragen aufwerfen.

### **333 Eidgenössische Finanzkontrolle**

Zur Diskussion stehen zwei Modelle: Schaffung eines unabhängigen Rechnungshofs oder Beibehaltung der heutigen Lösung bei gleichzeitiger Stärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

### **333.1 Schaffung eines unabhängigen Rechnungshofs?**

Der Rechnungshof ist entstehungsgeschichtlich eine Institution, welche verfassungsrechtlich im Zusammenhang mit parlamentarischen Regierungssystemen entwickelt wurde. Die Zuständigkeiten dieser Aufsichtsbehörde sind ein Aspekt der konkreten Ausgestaltung dieses Regierungssystems. So ist der Rechnungshof in der Regel auf die Verhältnisse von Konkurrenzdemokratien zugeschnitten. In einem solchen politischen System, wo eine gefestigte parlamentarische Mehrheit über längere Zeit die Politik bestimmt, sind die Kontrollbedürfnisse anders gelagert als in einer direkten, auf Konkordanz ausgerichteten Demokratie.

Der Rechnungshof stand in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates schon mehrmals zur Diskussion (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25.11.1966 zum FKG, BBl 1966 II 710 ff. mit Verweisen). 1877 wurde das "Kontrollbüro", die heutige EFK, geschaffen. Die Idee der Einführung einer Rechnungskammer führte 1901 zu einer ausführlichen Debatte im Nationalrat. Die Befürworter eines Rechnungshofs warfen den damaligen Kommissionen Mangel an Kontinuität vor. Auch wurde eine verstärkte materielle Kontrolle der Ausgaben des Staates verlangt. Ein weiterer Vorstoss erfolgte 1918. Auch dieser wurde auf Antrag des Bundesrates im Jahre 1925 abgelehnt mit der Begründung, dass ein Rechnungshof zur Gewährleistung einer gründlichen Kontrolle der Verwaltung nicht notwendig sei.

Ein Merkmal des Rechnungshofs besteht darin, dass seine Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie sein Verhältnis zu Parlament und Regierung in der Verfassung klar festgehalten sind. Gegenüber dem Souverän steht er als Garant für eine sorgfältige und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Gelder. Seine Nachteile sind die in der Regel höheren Kosten und die, je nach Konzeption, längeren Reaktionswege bei der Umsetzung seiner Empfehlungen.

Anfangs der neunziger Jahre wurde die Diskussion über einen Rechnungshof erneut aktuell. Bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative der sozialdemokratischen Fraktion des Nationalrates vom 5. Dezember 1990 über eine Neuordnung der parlamentarischen Finanzkontrolle (90.267) wurde einmal mehr betont, das geltende System der Finanzaufsicht habe sich bewährt und sei gegenüber einem Rechnungshof mit seiner verzögerten Reaktionsweise effizienter und bezüglich Ressourcen verwaltungswirtschaftlicher. Das politische Bedürfnis nach einem starken und unabhängigen Rechnungshof wurde insbesondere auch deshalb verneint, weil in der Schweiz die Regierung nicht nur von einer Partei, sondern von allen massgeblichen Parteien getragen wird. Die Finanzkontrolle sei deshalb nicht in erster Linie als Instrument zur Verhinderung von Machtmissbräuchen der Regierung zu betrachten. In einem parlamentarischen Regierungssystem mit Regierung und Opposition hingegen kann ein von der Regierung und Parlamentsmehrheit unabhängiger Rechnungshof Machtmissbräuche verhindern. Der Nationalrat verwarf deshalb die Idee, die Finanzdelegation abzuschaffen und einen Rechnungshof zu errichten (AB 1991 N 1915 ff.).

Auch im Rahmen der Revision des Finanzkontrollgesetzes vom 7. Oktober 1994 wurde von keiner Seite eine Änderung der heutigen Doppelunterstellung der EFK unter Parlament und Regierung gefordert. So wurde insbesondere festgestellt, dass in den vergangenen 25 Jahren die Finanzaufsicht einwandfrei funktioniert habe (AB 1994 N 1046, 849). Abgesehen von den schwerfälligeren Verfahrensabläufen und

einem wenig griffigen Durchsetzungsinstrumentarium würde die Schaffung eines Rechnungshofs beispielsweise nach dem österreichischen Modell mindestens zu einer Verdoppelung des Personaletats führen.

Eine Institutionalisierung der obersten staatlichen Finanzaufsicht in Form eines Rechnungshofs als einer vom Parlament und Regierung unabhängigen Behörde ist denkbar, erfordert indessen den Aufbau einer internen Revision als Kontrollbehörde des Bundesrates. Mit einem Rechnungshof würde eine vierte Staatsgewalt geschaffen, was die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nachhaltig verändern würde. Eine solche Institution entspricht dem fein austarierten und auf Konkordanz angelegten Gewaltenteilungssystem auf Bundesebene nicht. Die Schaffung eines unabhängigen Rechnungshofs ist deshalb abzulehnen. Mit einer Revision des Finanzkontrollgesetzes soll indessen die Wirksamkeit der Finanzaufsicht verbessert und die Unabhängigkeit der EFK vergrössert werden.

### **333.2 Stärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Die heutige Finanzaufsicht hat sich bewährt. Auch die neue Verwaltungsführung auf Bundesebene erzwingt keine grundlegende Neuausrichtung der Finanzaufsicht. Mit der EFK verfügen Parlament und Bundesrat über ein gut qualifiziertes Kontrollorgan. Die Schwachstelle der Finanzaufsicht liegt nicht im fehlenden Rechnungshof. Beispielsweise hat die EFK bei der Eidg. Versicherungskasse die Mängel rechtzeitig aufgedeckt (vgl. Bericht PUK/PKB vom 7. Oktober 1996, BBI 1996 V 153). Hingegen sind die Empfehlungen der EFK nicht immer konsequent umgesetzt worden. Aus diesem Grunde sollen Massnahmen auf Gesetzesstufe umgesetzt werden, um die Schwachstellen auszumerzen:

- Präzisierung des Revisionsauftrages im Gesetz;
- Ernennungs- und Beförderungskompetenzen der EFK im Personalbereich;
- grössere Unabhängigkeit der EFK bei der Ausstattung mit Ressourcen;
- Verpflichtung des Bundesrates, die Umsetzung der Empfehlungen der EFK zu überwachen;
- eine wirkungsorientierte Berichterstattung sowie
- neue Dienstwege.

Mit dem Konzept des Bundesrates werden die Schwächen der heutigen Finanzaufsicht behoben. Gleichzeitig können deren Vorteile weiter genutzt werden. Die wesentlichen Merkmale und Stärken der heutigen Finanzkontrolle sind insbesondere die Nähe zu den Geprüften, die raschen Reaktionszeiten, die Nähe zum Eidg. Kas sen- und Rechnungswesen und die Möglichkeit, Weisungen zu erteilen.

Mit dieser Politik soll ein Gleichgewicht der Gewalten angestrebt, das effektive Leistungsvermögen jeder Gewalt optimal eingesetzt und durch funktionsgerechtes Zusammenwirken die hinreichende Leitung des Staates gewährleistet werden. Die heutige Finanzaufsicht, die im Sinne der bundesrätlichen Anträge verbesserungsfähig ist, fügt sich in die fein austarierten Machtstrukturen unseres Regierungssystems ein.

Bei einer grösseren Unabhängigkeit der Eidg. Finanzkontrolle verliert die Frage der Unterstellung an Bedeutung. Nicht in Frage kommt dabei die Unterstellung unter das

Parlament. Dies widerspricht der heutigen eingespielten Zusammenarbeit von Parlament und Bundesrat und würde den Aufbau einer internen Revision erfordern. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass mit einem Personalbedarf von mehreren Dutzend Stellen gerechnet werden müsste. Die existierenden Finanzinspektorate könnten nicht ohne weiteres abgeschafft werden, da sie für die Amtsleitung wichtige Führungsinstrumente darstellen. Bereits heute besteht die Gefahr eines Kontroll-Overkills. Mit dem Aufbau einer internen Revision würde er Realität.

Die Frage der Unterstellung der Eidg. Finanzkontrolle kann schliesslich nicht losgelöst von den zur Diskussion stehenden Regierungsvarianten beantwortet werden (vgl. Ziff. 241 und 242), hängt sie doch insbesondere zusammen mit der künftigen Ausgestaltung des Bundespräsidiums.

## **34 Oberaufsicht**

### **341 Funktion und Umfang der Oberaufsicht**

Die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments ist Teil des kooperativen Staatsleitungsprozesses. Sie gewährt dem Parlament die Kompetenz, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates politisch mitzuwirken. Das Parlament prüft die Rechtmässigkeit der Tätigkeit des Bundesrates und der Verwaltung, ebenso die Zweckmässigkeit und ob von den Entscheidungsspielräumen richtig Gebrauch gemacht wird.

Gegenstand der Oberaufsicht sind alle Geschäfte des Bundesrates, der Bundesverwaltung und der anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Wo eine Aufsicht des Bundesrates besteht, besteht auch eine Oberaufsicht des Parlaments. Hinsichtlich der ausgelagerten Verwaltungsbereiche und rechtlich verselbständigten Betriebe bestehen spezialgesetzliche Regelungen zur Aufsicht des Bundesrates und zur Oberaufsicht des Parlaments (vgl. Bericht des Bundesrates über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben vom 25. Juni 1997). Mit der Delegation von Kompetenzen und Verantwortung verschiebt sich auch die Optik der Oberaufsicht, die sich vermehrt auf die Prüfung der Geschäftsführung durch den Bundesrat verlagert.

Oberaufsicht ist ihrem Wesen nach von einer gewissen Distanz zu den Entscheidungs- und Kontrollfunktionen des Bundesrates geprägt und auf das Wichtige ausgerichtet. Sie muss sich auf das Grundsätzliche konzentrieren und hat sich in einem funktionsgerechten und erfüllbaren Mass zu bewegen. Die Informationsrechte der verschiedenen Aufsichtskommissionen sind richtigerweise differenziert geregelt (Art. 47<sup>ter</sup> ff. GVG). Die Oberaufsichtsfunktion soll namentlich nicht in eine aktiv steuernde Regierungstätigkeit münden. Eine ständig und umfassend mitschreitende, über die heutige Praxis hinausgehende Oberaufsicht würde die Verantwortung für die getroffenen Anordnungen verwischen, so dass keine klare und funktionsgerechte Kompetenzzuordnung mehr gegeben wäre. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich die Frage, wieweit Kontrollen nachträglich oder begleitend erfolgen sollen, nicht abstrakt regeln lässt. Vielmehr müssen weiterhin dem Einzelfall angemessene Lösungen möglich sein, die im Gespräch zwischen dem Bundesrat und den zuständigen Kommissionen zu treffen sind (vgl. auch Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel 1991, S. 145 ff.).

### **342 Resolution als Instrument der Oberaufsicht**

Die Staatsleitungsreform muss auch im Bereich der Oberaufsicht darauf abzielen, einerseits ein Gleichgewicht der Gewalten zu erhalten, andererseits aber das Leistungsvermögen von Bundesrat und Parlament optimal einzusetzen und ein funktionsgerechtes Zusammenwirken zu gewährleisten.

Nach einhelliger Lehre ist ein verbindliches oberaufsichtsrechtliches Einwirken auf Einzelfallentscheidungen aufgrund der Eingliederung der Oberaufsicht in die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung auszuschliessen. Hingegen wird die Frage, ob das Parlament pro futuro allgemeine Richtlinien für das Verwaltungshandeln erteilen kann, anhand der umstrittenen Zulässigkeit der Motion als Oberaufsichtsinstrument kontrovers diskutiert (vgl. Bernhard Heusler, Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht, Basel 1993, S. 386 f.). Der Bundesrat hat sich wiederholt gegen die Zulässigkeit der Motion als Oberaufsichtsinstrument ausgesprochen. Dies schliesst nicht aus, dass sich die Beurteilungen, die das Parlament in Ausübung seiner Oberaufsichtsfunktion abgibt, auf das künftige Verhalten von Bundesrat und Verwaltung auswirken können. Insofern kommt der Kontrolle immer auch eine präventive Wirkung zu. Darüber hinaus soll das Parlament, wenn es eine Kontrolle über die Verwaltungspraxis ausüben kann, auch berechtigt sein, daraus gewisse Schlussfolgerungen pro futuro zu ziehen und somit Anhaltspunkte für das künftige Verwaltungshandeln zu geben.

Das vorgeschlagene parlamentarische Steuerungsinstrument der Resolution (vgl. Ziff. 31) ist das adäquate Mittel, um in wichtigen Angelegenheiten die Meinung des Parlaments zur künftigen Verwaltungspraxis zum Ausdruck zu bringen. Auch die als Oberaufsichtsinstrument genutzte Resolution ist keine rechtlich verbindliche, sondern eine politische Richtungsbestimmung. Sie befasst sich auf einer generellen Ebene mit dem Verwaltungshandeln und kann nicht in die einzelne Verwaltungsentscheidung eingreifen. Selbstverständlich darf auf diesem Weg in keiner Weise geltendes Gesetzesrecht unterlaufen werden. Schliesslich kann die Resolution aus den bereits dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 311) auch als Instrument der Oberaufsicht nicht in den delegierten Rechtsetzungsbereich einwirken.

### **35 Erläuterung der Verfassungsbestimmung zum Verhältnis der Bundesversammlung zum Bundesrat**

Das neue parlamentarische Steuerungsinstrument der Resolution wird in Artikel 161 Absatz 1 des Entwurfs des Bundesbeschlusses A über eine neue Bundesverfassung (Stand Herbstsession 1998) in einem neuen Buchstaben g<sup>quater</sup> verankert. In der Verfassung wird ausdrücklich festgehalten, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat in dessen Aufgabenbereich mit Resolutionen Leitlinien vorgeben und insofern mit politischen Richtungsbestimmungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung einwirken kann. Resolutionen können sich jedoch nur auf Materien beziehen, wo sich der Weg der Gesetzgebung nicht eignet (vgl. Ziff. 312). Besondere Bedeutung könnte das Instrument in den Bereichen Aussenpolitik und Oberaufsicht erlangen. Resolutionen können auch auf Antrag des Bundesrates zustande kommen.



Im übrigen kann das Verfahren für das Zustandekommen von Resolutionen auf Gesetzesstufe geregelt werden. Da dieses Steuerungsinstrument nur in wichtigen Angelegenheiten Anwendung finden soll, sind im Gesetz insbesondere gewisse verfahrensmässige Hürden einzubauen (vgl. Ziff. 313).

## **4                    Verfassungsbestimmungen**

Die nachfolgenden Bestimmungen beziehen sich auf den Entwurf des Beschlusses A über eine neue Bundesverfassung (Stand Herbstsession 1998).

### **41                    Variante 1: Stärkung der Kollegialregierung durch eine Stärkung des Bundespräsidiums**

#### **5. Titel:    Die Bundesbehörden**

##### **1. Kapitel:    Allgemeine Bestimmungen**

...

##### **2. Kapitel:    Bundesversammlung**

###### **1. Abschnitt: Organisation**

...

###### **2. Abschnitt: Verfahren**

...

###### **3. Abschnitt: Zuständigkeiten**

...

#### **Art. 158    Wahlen**

<sup>1</sup>Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

<sup>2</sup>Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.

...

### **3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung**

#### **1. Abschnitt: Organisation und Verfahren**

##### **Art. 162 Bundesrat**

##### **Art. 163 Zusammensetzung und Wahl**

<sup>1</sup>Der Bundesrat besteht aus einer Bundespräsidentin oder einem Bundespräsidenten sowie *sechs/sieben/acht* weiteren Mitgliedern.

<sup>2</sup>Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates für die Dauer von vier Jahren gewählt.

<sup>3</sup>*(Beschluss des Parlaments vom 9. Oktober 1998: Bei der Wahl ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.)*

##### **Art. 164 Wahl des Präsidiums**

<sup>1</sup>Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates für die Dauer von zwei Jahren gewählt.

<sup>2</sup>Die Wiederwahl für eine weitere Amtsdauer ist zulässig.

##### **Art. 165 Kollegial- und Departementalprinzip**

##### **Art. 165a (neu) Präsidialaufgaben**

<sup>1</sup>Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident leitet den Bundesrat und führt in den Verhandlungen den Vorsitz.

<sup>2</sup>Sie oder er sorgt für die rechtzeitige Erfüllung der Aufgaben, für die einheitliche Führung von Politik und Verwaltung, für die wirksame Wahrnehmung der Aufsicht und für die umfassende Information der Öffentlichkeit.

<sup>3</sup>Sie oder er ordnet in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen an und entscheidet anstelle des Bundesrates in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen.

<sup>4</sup>Sie oder er repräsentiert den Bundesrat im Inland und im Ausland.

##### **Art. 166 Bundesverwaltung**

<sup>1</sup>Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und die zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

<sup>2</sup>Die Bundesverwaltung ist in Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident steht dem Präsidialdepartement vor.

<sup>3</sup>Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

#### **Art. 167** Präsidialdepartement

Das Präsidialdepartement unterstützt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

### **2. Abschnitt: Zuständigkeiten**

...

*Im übrigen sind Artikel 135 über die Amtsdauer und Artikel 153 über die Immunität an die Aufhebung der Funktion der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers anzupassen.*

## **42 Variante 2: Stärkung der Kollegialregierung durch eine zweistufige Regierung**

### **5. Titel: Die Bundesbehörden**

#### **1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

...

#### **2. Kapitel: Bundesversammlung**

##### **1. Abschnitt: Organisation**

...

##### **2. Abschnitt: Verfahren**

...

#### **Art. 151** Initiativ- und Antragsrecht

<sup>1</sup>Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zur Beratung und Entscheidung zu unterbreiten.

<sup>2</sup>Die Ratsmitglieder und der Bundesrat haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen. Der Bundesrat übt sein Antragsrecht aus durch das zuständige Mitglied oder durch die zuständige Ministerin oder

den zuständigen Minister, die oder der von diesem Bundesratsmitglied ermächtigt worden ist.

...

### **3. Kapitel: Bundesregierung und Bundesverwaltung**

#### **1. Abschnitt: Organisation und Verfahren**

##### **Art. 162 Bundesregierung**

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundesrat sowie aus den Ministerinnen und Ministern. Diese sind den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates zugeordnet.

##### **Art. 163 Bundesrat**

<sup>1</sup>Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er legt die Regierungspolitik fest. Er sorgt für eine zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und für eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

<sup>2</sup>Der Bundesrat besteht aus *fünf/sieben* Mitgliedern. Diese werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates für die Dauer von vier Jahren gewählt. (*Beschluss des Parlaments vom 9. Oktober 1998: Bei der Wahl ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.*)

<sup>3</sup>Die Mitglieder des Bundesrates tragen gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der Regierungs- und Verwaltungsaufgaben.

##### **Art. 164 Bundespräsidium**

<sup>1</sup>Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident leitet den Bundesrat und führt in den Regierungssitzungen den Vorsitz. Sie oder er sorgt für eine einheitliche Führung von Politik und Verwaltung; sie oder er fördert und koordiniert die Amtstätigkeit der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Ministerinnen und Minister.

<sup>2</sup>Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates für die Dauer von *einem Jahr/zwei Jahren* gewählt. *Die Wiederwahl für eine weitere Amtsdauer ist zulässig.*

<sup>3</sup>Der Präsidialstab unterstützt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und die Bundesregierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

##### **Art. 164a Ministerinnen und Minister**

<sup>1</sup>Die Ministerinnen und Minister stehen einem Verwaltungsbereich vor und leiten diesen im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates und des zuständigen Mitglieds selbständig.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt die Anzahl der Ministerinnen und Minister. Er wählt sie zu Beginn seiner Amtsdauer; ihre Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.

<sup>3</sup>Der Bundesrat kann die Ministerinnen und Minister jederzeit abberufen.

<sup>4</sup>Die Ministerinnen und Minister sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben dem zuständigen Mitglied des Bundesrates und, im Rahmen der bundesrätlichen Vorgaben, dem Bundesrat als Kollegium verantwortlich.

### **Art. 164b** Bundesverwaltung

<sup>1</sup>Die Bundesverwaltung ist in Departemente gegliedert. Jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor.

<sup>2</sup>Die Departemente sind in Ministerien und Ämter gegliedert.

<sup>3</sup>Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

### **Art. 165** Kollegial- und Departementalprinzip

<sup>1</sup>Über die Regierungsgeschäfte entscheidet der Bundesrat als Kollegium. Die Ministerinnen und Minister nehmen an den Regierungssitzungen teil, soweit es die Geschäfte erfordern. Sie haben kein Stimmrecht.

<sup>2</sup>Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder des Bundesrates verteilt. Nur diese haben das Recht, dem Bundesrat Antrag zu stellen.

<sup>3</sup>Den Departementen, den Ministerien oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein.

*[Art. 166 (Bundesverwaltung) entfällt]*

*[Art. 167 (Bundeskanzlei) entfällt]*

## **2. Abschnitt: Zuständigkeiten**

...

*Im übrigen sind Artikel 133 bis 135 über die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeiten und die Amtsdauer sowie Artikel 153 über die Immunität und Artikel 159 über die Oberaufsicht der zweistufigen Regierung entsprechend anzupassen; Artikel 158 über die Wahlen entspricht auch bei der Variante 2 derjenigen der Variante 1.*

## **43 Resolution als neues parlamentarisches Steuerungsinstrument**

### **2. Kapitel: Bundesversammlung**

#### **1. Abschnitt: Organisation**

...

#### **2. Abschnitt: Verfahren**

...

#### **3. Abschnitt: Zuständigkeiten**

...

#### **Art. 161** Weitere Aufgaben und Befugnisse

<sup>1</sup>Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

...

g<sup>quater</sup>. Sie kann dem Bundesrat für seinen Aufgabenbereich mittels einer Resolution Leitlinien vorgeben, soweit sich der Weg der Gesetzgebung nicht eignet. Der Bundesrat kann der Bundesversammlung von sich aus Angelegenheiten zur Stellungnahme unterbreiten.

...