

**Parlamentarische Initiative
Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge
des Bundesrates. Ausführungsbestimmungen zum neuen
RVOG im GRN**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 29. August 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht über die Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrats und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

29. August 1997

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Fankhauser

Bericht

1 Ausgangslage

Am 21. März 1997 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG). Artikel 44 RVOG sieht vor, dass der Bundesrat für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen und den dafür notwendigen Grad der Eigenständigkeit bestimmen kann. Der Bundesrat verfügt damit über *neue Instrumente für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung* («New Public Management»).

Die eidgenössischen Räte haben auf Antrag ihrer Staatspolitischen Kommissionen (SPK) bei der Beratung des RVOG zwei Elemente eingefügt mit der Absicht, geeignete Instrumente für eine parlamentarische Einflussnahme auf die Erteilung von Leistungsaufträgen bereitzustellen:

- a. Gemäss Artikel 44 Absatz 2 RVOG hat der Bundesrat die zuständige parlamentarische Kommission zu konsultieren, bevor er einen Leistungsauftrag erteilt.
- b. In Artikel 22^{quater} Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) wurde der Auftrag als neues parlamentarisches Instrument verankert. Damit kann die Bundesversammlung dem Bundesrat Richtlinien zur Ausgestaltung eines Leistungsauftrags nach Artikel 44 RVOG erteilen.

Der Vollzug von Artikel 44 Absatz 2 RVOG bedarf keiner Ausführungsbestimmungen auf Reglements- oder Verordnungsebene (siehe dazu unten Ziff. 2).

Artikel 22^{quater} GVG muss hingegen noch auf der Ebene der Geschäftsreglemente der beiden Räte umgesetzt werden (siehe dazu unten Ziff. 3-5).

2 Das Konsultationsverfahren bei der Erteilung von Leistungsaufträgen

Die Bestimmung von Artikel 44 Absatz 2 RVOG über das parlamentarische Konsultationsverfahren zu Leistungsaufträgen ist voraussichtlich direkt anwendbar und es sind – anders als bei der Einführung des Auftrags – keine Anpassungen der Ratsreglemente nötig. Die praktische Umsetzung dieser neuen Gesetzesbestimmung soll hier dennoch kurz erläutert werden. Dies rechtfertigt sich auch deshalb, weil die beiden neuen Gesetzesbestimmungen in einem inneren Verhältnis zueinander stehen. Artikel 44 Absatz 2 RVOG schafft die generelle Voraussetzung dafür, dass die zuständigen parlamentarischen Organe von Leistungsaufträgen Kenntnis nehmen müssen und damit *reagieren* können. Artikel 22^{quater} GVG gibt demgegenüber dem Parlament ein Instrument in die Hand, um seinerseits punktuell zu *agieren*. Der Auftrag wird dabei in der Regel subsidiär zum Einsatz gelangen, nämlich dann, wenn das Konsultationsverfahren nicht zum gewünschten Erfolg führt. Im Idealfall wird es also dank des Konsultationsverfahrens gar keine Aufträge geben, ausser es werde mit einem Auftragsentwurf ein neuer, vom Bundesrat bisher gar nicht vorgesehener Leistungsauftrag gefordert.

Ablauf eines Konsultationsverfahrens zu einem Leistungsauftrag, der per 1. Januar des folgenden Jahres in Kraft treten soll:

- bis 15. Mai: Bundeskanzlei meldet geplanten neuen Leistungsauftrag bei den eidgenössischen Räten an;

- Sommersession: Ratsbüros weisen den Leistungsauftrag den zuständigen Kommissionen zu;
- vor Sommerpause: Verabschiedung des Entwurfes für den Leistungsauftrag durch den Bundesrat;
- 2. Hälfte 3. Quartal (Mitte Aug. bis Mitte Sept.), evtl. auch noch 1. Hälfte 4. Quartal (bis Ende Oktober): Stellungnahme der zuständigen Kommissionen zuhanden des Bundesrates, evtl. auch zuhanden der Finanzkommissionen (Rückschlüsse auf die Behandlung des Voranschlages);
- Dezember: Verabschiedung des definitiven Leistungsauftrages durch den Bundesrat;
- evtl. folgendes Jahr: Kenntnisnahme des definitiven Leistungsauftrages durch die zuständigen Kommissionen; wird das Ergebnis als unbefriedigend beurteilt, so kann ein Auftragsentwurf zur Änderung des Leistungsauftrages eingereicht werden.

3 Zur Rechtsnatur des Auftrages

Mit Artikel 22^{quater} GVG ist ein Resultat der umfassenden Vorarbeiten der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat *vorweg in einem Teilbereich* realisiert worden. In ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform schlagen die SPK die generelle Verankerung des Auftrags in der Bundesverfassung vor (BBl 1997 III 291 ff.). Die SPK stützten sich auf die Vorschläge ihrer Expertenkommission (BBl 1996 II 464 ff.), welche sich ihrerseits von der neuen Berner Kantonsverfassung inspirieren liess. Die Idee ist auch von der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Pensionskasse des Bundes (PUK-PKB) aufgenommen worden, welche mit einer parlamentarischen Initiative fordert, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat in seinem Zuständigkeitsbereich Aufträge in Form einer Richtlinie erteilen können soll (BBl 1996 V 464).

Der Auftrag soll nach Ansicht der SPK im Rahmen der Verfassungsreform so konzipiert werden, dass die Zuständigkeiten klar sind und die formelle Entscheidungsfreiheit des Bundesrates nicht verletzt wird. Es wird deshalb zwischen der Weisungs- und der Richtlinienfunktion des Auftrags unterschieden:

- Im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung gilt der Auftrag als *Weisung*, d. h. er ist bindend. Mit dem Auftrag wird der Bundesrat aufgefordert, die Bundesversammlung in der Wahrnehmung ihrer Funktionen zu unterstützen, d. h. zum Beispiel einen Entwurf für ein Gesetz auszuarbeiten. Der Auftrag entspricht hier also der bisherigen Motion.
- Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gilt der Auftrag als *Richtlinie*, d. h. die Bundesversammlung legt Grundsätze und Kriterien fest, gemäss denen der Bundesrat bestimmte Regelungen zu treffen hat. Der Auftrag gibt die Richtung an, bindet jedoch den konkreten Entscheid des Bundesrates nicht, d. h. er kann begründet von der Richtlinie abweichen. In diesem Fall hat er jedoch der Bundesversammlung darüber Rechenschaft abzulegen.

Der Wert des Instruments Auftrag liegt insbesondere darin, dass die Bundesversammlung die Möglichkeit hat, in die Zuständigkeiten des Bundesrates einzuwirken. Ob auch die Motion in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann, ist in der Lehre umstritten und wird in der Praxis uneinheitlich gehandhabt. Der Auftrag schafft in diesem Bereich Klarheit.

Den Anwendungsbereich des Auftrags sehen die SPK und ihre Expertenkommission vor allem bei der Regierungsfunktion und der Rechtsetzung des Bundesrates. Aber auch im Finanzbereich kann der Auftrag eine wichtige Rolle spielen, sofern im Zuge der Einführung des «New Public Management» operative Budgetkompetenzen an den Bundesrat delegiert und so der unmittelbaren Entscheidungskompetenz des Parlamentes entzogen werden.

Die SPK haben daher bei der Vorberatung des RVOG die Anregung ihrer Expertenkommission aufgenommen, im Hinblick auf die baldige Erteilung von Leistungsaufträgen an Bundesämter den Auftrag bereits mit Inkrafttreten des neuen RVOG auf Gesetzes- und Reglementebene einzuführen, wobei sein Anwendungsbereich vorerst auf Leistungsaufträge beschränkt sein soll (BBl 1996 II 501 ff.).

Diesem Vorschlag haben die eidgenössischen Räte zugestimmt und mit dem RVOG den Auftrag mit beschränktem Wirkungskreis in Artikel 22^{quater} GVG eingeführt. Die Bundesversammlung kann damit ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion im Rahmen des «New Public Management» bereits mit Inkrafttreten des neuen RVOG im Herbst 1997 wahrnehmen und muss nicht die zu dieser Frage nötige Ausführungsgesetzgebung zur neuen Bundesverfassung abwarten.

4 Ausgestaltung des Auftrages in Artikel 22^{quater} GVG

Der Auftrag in Artikel 22^{quater} GVG ist so konzipiert, dass die Bundesversammlung nicht unmittelbar in die Zuständigkeiten des Bundesrates eingreifen kann, sondern ihm Richtlinien zur Ausgestaltung eines bestimmten Leistungsauftrages nach Artikel 44 RVOG erteilen darf (Abs. 1). Mit einer Richtlinie setzt die Bundesversammlung Grundsätze und Kriterien eines Leistungsauftrags fest, gemäss denen der Bundesrat bestimmte Regelungen zu treffen hat. Weicht er von der Richtlinie ab, so hat der Bundesrat der Bundesversammlung darüber Rechenschaft abzulegen (Abs. 1, dritter Satz).

Zur Überweisung eines Auftrags sowie zu dessen Abschreibung braucht es einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte (Abs. 3 und 4). Im Gegensatz zu den anderen parlamentarischen Vorstössen kann der Auftrag während der Beratungen in den Räten abgeändert werden (Abs. 2). Um die Abänderbarkeit sprachlich hervorzuheben, wird in Absatz 2 von Auftragsentwurf gesprochen. Bei Differenzen zwischen den Räten kommt ein verkürztes Bereinigungsverfahren mit Einigungskonferenz zum Zuge (Abs. 3).

Art. 22^{quater} (neu)

¹ Der Auftrag weist den Bundesrat an, einen Leistungsauftrag gemäss Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu erlassen oder zu ändern. Der Auftrag wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

² Der Auftragsentwurf kann geändert werden.

³ Der Auftrag bedarf der Zustimmung des anderen Rates. Hält der Erstrat in der zweiten Beratung an einer Differenz fest, wird die Einigungskonferenz einberufen (Art. 17 ff.).

⁴ Beschlüsse eines Rates auf Abschreibung von Aufträgen bedürfen der Zustimmung des anderen Rates.

Die SPK haben bei der Ausgestaltung dieses Verfahrens folgendes Ziel gesetzt: «Damit der Auftrag Wirkung gegenüber dem Bundesrat entfaltet, muss das Instrument insbesondere vom Parlament selbst ernstgenommen werden, d. h. ihm muss eine seriöse Behandlung zukommen. Dies im Gegensatz zur Motion, welche heute im Parlamentsbetrieb immer mehr an den Rand gedrängt wird, indem zahlreiche Motionen gar nicht oder allenfalls in einem «Schnellverfahren» behandelt werden» (BB1 1997 III 293). Diese Zielsetzungen sollen vor allem durch eine Änderung des Verfahrens gegenüber dem Verfahren bei Motionen und Postulaten erreicht werden: Auftragsentwürfe sind anders als Motionen und Postulate *abänderbar*. Die Bundesversammlung soll den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Aufträge werden damit zum Steuerungsinstrument der Mehrheit der Räte und bleiben nicht, wie dies bei Motionen und Postulaten heute weitgehend der Fall ist, ein blosses schriftliches Kommunikationsinstrument der einzelnen Ratsmitglieder mit dem Bundesrat. Die Abänderbarkeit des Auftragsentwurfes setzt – insbesondere im Nationalrat – fast zwingend eine Vorberatung durch eine Kommission voraus. Diese Vorberatung wiederum hat eine «Filterfunktion»: eine beschränkte Anzahl sorgfältig vorbereiteter und potentiell mehrheitsfähiger Auftragsentwürfe kann vom Nationalratsplenum prioritär und einigermaßen seriös behandelt werden, anders als dies bei der heutigen grossen Zahl von persönlichen Vorstössen der Fall ist. Derselbe Effekt der Kommissionsvorberatung zeigt sich im übrigen heute bereits auch bei der Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen.

5 Nötige Anpassungen im Geschäftsreglement des Nationalrates

Die Einführung des Instruments Auftrag im GVG macht zahlreiche kleinere Anpassungen in den Geschäftsreglementen notwendig. Die Auflistung der Vorstösse in Artikel 32 des Geschäftsreglementes des Nationalrates (GRN) ist durch den Auftrag zu ergänzen. Die Modalitäten zur Einreichung, Behandlung und Abschreibung der Vorstösse, welche in den Artikeln 33–41 GRN geregelt sind, können weitgehend auch für die Aufträge übernommen werden. Wo die Vorstösse aufgezählt sind, ist der Auftrag zu ergänzen.

In Artikel 35 bzw. 37 ist festzuhalten, dass der Bundesrat und die Ratsmitglieder zu Auftragsentwürfen Änderungsanträge stellen können. Weiter ist vorzusehen, dass der Auftragsentwurf vorgängig von einer Kommission zu behandeln ist, welche dem Rat Antrag stellt (Art. 35 Abs. 4^{bis}). Die Vorberatung durch eine Kommission ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der Bestimmung von Artikel 44 Absatz 2 RVOG, wonach der Bundesrat die zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor dem Erlass von Leistungsaufträgen zu konsultieren hat: Zu Auftragsentwürfen von einzelnen Ratsmitgliedern kann die Kommission vor diesem Hintergrund fundiert Stellung nehmen. Der Auftrag wird dann zum eigenen Instrument der Kommission, wenn ihre Vorstellungen im Rahmen des Konsultationsverfahrens nicht berücksichtigt werden sollten. Damit für die Kommissionsberatungen genügend Zeit bleibt, sind Auftragsentwürfe im Gegensatz zu den übrigen Vorstössen erst spätestens in der übernächsten Session zu behandeln (Art. 35 Abs. 2). Dies erlaubt, allenfalls auch die Stellungnahme des Bundesrates in die Kommissionsberatungen einzubeziehen. Für die Beratung im Nationalrat wird die Redezeit des Urhebers eines Auftrags analog zur Redezeit für Initianten anderer Vorstösse auf fünf Minuten beschränkt (Art. 71 Abs. 2).

Die Vorberatung eines Auftragsentwurfs durch eine Kommission hat auch Folgen bezüglich des Rechtes des Urhebers auf Rückzug seines Vorstosses (Art. 33 Abs. 5). Der bei den übrigen Vorstössen jederzeit mögliche Rückzug soll im Falle eines Auftragsentwurfes nicht mehr möglich sein, sobald die Kommission ihm zugestimmt und ihn somit zu ihrer eigenen Sache gemacht hat. Lehnt die Kommission den Auftragsentwurf ab, so ist ein Rückzug unter Umständen sinnvoll und soll daher möglich bleiben. Kommissionen können von ihnen selbst eingereichte Auftragsentwürfe anders als einzelne Ratsmitglieder jederzeit zurückziehen.

Artikel 39 regelt die Erledigung der überwiesenen Vorstösse durch den Bundesrat. Der Bundesrat hat innert einem Jahr über den erlassenen oder geänderten Leistungsauftrag Bericht zu erstatten, was in der Regel im Rahmen des Konsultationsverfahrens gemäss Artikel 44 Absatz 2 RVOG erfolgen kann.

Da der Auftrag anders als die anderen Vorstösse weniger ein Instrument des einzelnen Ratsmitgliedes und mehr ein Instrument von Kommissions- und Ratsmehrheiten sein soll, können die Bestimmungen über die «Abschreibung vor der Behandlung im Rat» (Art. 40 Abs. 1: Abschreibung nach zwei Jahren ohne Behandlung im Rat; Art. 40 Abs. 2: Abschreibung wegen Ausscheiden des Urhebers aus dem Rat) nicht auf den Auftrag übertragen werden. In der Zwischenzeit erfüllte Vorstösse werden heute vom Bundesrat und vom Büro zur Abschreibung beantragt (Art. 40 Abs. 3); diese Kompetenz kann nicht nur für zwischenzeitlich erfüllte Auftragsentwürfe, sondern bei Gelegenheit auch bezüglich erfüllter Motionen und Postulate zusätzlich den vorberatenden Kommissionen übertragen werden.

Änderung vom

Der Nationalrat,

gestützt auf Artikel 8^{bis} und 22^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes¹⁾,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 29. August
1997²⁾,
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. November 1997³⁾
beschliesst:

I

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990⁴⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 32 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Der Auftrag weist den Bundesrat an, einen Leistungsauftrag nach Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes⁵⁾ zu erlassen oder zu ändern. Der Auftrag wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

Art. 33 Abs. 5 zweiter Satz (neu)

⁵ ... Von einzelnen Ratsmitgliedern eingereichte Auftragsentwürfe können von diesen nicht mehr zurückgezogen werden, wenn die vorberatende Kommission dem Auftragsentwurf zugestimmt hat.

Art. 34 Abs. 1 erster Satz und 2

¹ Der Text der Motionen, Auftragsentwürfe, Postulate und Interpellationen soll keine Begründung enthalten. ...

² Motionen, Auftragsentwürfe, Postulate und Interpellationen können kurz schriftlich begründet werden.

¹⁾ SR 171.11

²⁾ BBl 1997 IV 1400

³⁾ BBl 1997 IV 1418

⁴⁾ SR 171.13

⁵⁾ SR 172.010; AS 1997 2022

Art. 35 Abs. 1 vierter Satz, 2 erster Satz, 4 erster Satz und 4^{bis} (neu)

¹ ... Zu Auftragsentwürfen kann er Änderungsanträge stellen.

² Motionen, Postulate und Interpellationen werden in der Regel in der folgenden, Auftragsentwürfe spätestens in der übernächsten Session behandelt. ...

⁴ *Erster Satz aufgehoben*

^{4^{bis}} Auftragsentwürfe sind von einer Kommission vorzubereiten. Sie erstattet dem Rat Bericht und stellt Antrag.

Art. 37 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

¹ Der Wortlaut einer Motion, eines Postulates, einer Interpellation oder einer Einfachen Anfrage kann nach Einreichung nicht geändert werden.

^{1^{bis}} Der Wortlaut eines Auftragsentwurfs kann auf schriftlichen Antrag geändert werden.

Art. 38 Abs. 1

¹ Die vom Rat beschlossenen Motionen und Auftragsentwürfe gehen an den Ständerat zur Behandlung.

Art. 39 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1^{bis}} Der Bundesrat erstattet innert einem Jahr Bericht über den aufgrund eines überwiesenen Auftrags erlassenen oder geänderten Leistungsauftrag. Abweichungen vom Auftrag hat er zu begründen.

Art. 40 Abs. 3

³ Motionen, Auftragsentwürfe und Postulate werden auf Antrag des Bundesrates, des Büros oder einer Kommission abgeschrieben, wenn sie in der Zwischenzeit erfüllt worden sind.

Art. 41 Abs. 2, 3, 4

² Für Motionen, Aufträge und Postulate, die vor mehr als vier Jahren überwiesen wurden, aber noch nicht erfüllt sind, stellt der Bundesrat in einem besonderen Abschnitt des Geschäftsberichtes den begründeten Antrag auf Abschreibung oder Aufrechterhaltung.

³ Die Geschäftsprüfungskommission wacht über die beförderliche Erledigung der vor mehr als vier Jahren überwiesenen Motionen, Aufträge und Postulate.

⁴ Beschlüsse des Rates auf Abschreibung von Motionen und Aufträgen werden nur wirksam mit der Zustimmung des Ständerates.

Art. 71 Abs. 2 zweiter Strich

² Im übrigen beträgt die Redezeit höchstens

- 5 Minuten für Einzelredner generell, für Fraktionssprecher in der Detailberatung sowie für Urheber von Motionen, Auftragsentwürfen, Postulaten ...

II

Das Büro des Nationalrates bestimmt das Inkrafttreten.

9299

Parlamentarische Initiative Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge des Bundesrates. Ausführungsbestimmungen zum neuen RVOG im GRN Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 29. August 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.430
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1997
Date	
Data	
Seite	1400-1408
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 477

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.