Bundesblatt

Bern, den 12. Dezember 1969 121. Jahrgang Band II

Nr. 49

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.- im Jahr, Fr. 23.- im Halbjahr, Ausland Fr. 52.- im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10400

Rericht

des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung

(Vom 12. November 1969)

Herr Präsident, hochgeehrte Herren,

Der vorliegende Bericht geht auf eine Motion der eidgenössischen Räte vom Jahre 1968 zurück. Er befasst sich mit der Stellung der parlamentarischen Hilfsdienste und ihres Mitarbeiterstabes sowie dem Ausbau dieser Dienstzweige. Der Bericht soll den eidgenössischen Räten Gelegenheit geben, sich mit diesen Fragen näher auseinanderzusetzen und sich schlüssig zu werden, ob und gegebenenfalls wie die geltende Ordnung geändert werden soll.

A. Ausgangspunkt

T.

Am 4. Oktober 1967 hat Nationalrat Conzett eine von allen Fraktionspräsidenten mitunterzeichnete Motion folgenden Inhalts eingereicht:

Der Bundesrat wird demnächst seine Beschlüsse fassen müssen über die Reorganisation der Bundeskanzlei. Diese Beschlüsse sollen aus ihr ein wirkungsvolles Hilfsorgan der Regierung machen. Diese Funktion wird aber auch die Kräfte der Bundeskanzlei voll beanspruchen, währenddem sie nach der geltenden Ordnung (Art. 105 BV) gleichzeitig noch für die Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung verantwortlich ist.

Anderseits besteht auch für die Bundesversammlung die Notwendigkeit, ihre eigenen Institutionen den Erfordernissen der Zeit anzupassen, wenn das verfassungsmässige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive nicht verschoben werden soll. Der Bundesrat wird daher eingeladen, im Zusammenhang mit der Reorganisation der Bundeskanzlei gleichzeitig die in seiner Zuständigkeit liegenden organisatorischen und beam-

tenrechtlichen Beschlüsse zur Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung zu fassen und alsdann im gleichen Sinne Bericht und Antrag über eine Revision von Artikel 105 BV vorzulegen.

II.

Diese Motion kam in der Sitzung des Nationalrates vom 12. März 1968 zur Sprache. In seiner Begründung wies der Motionär vor allem darauf hin, dass Artikel 105 der Bundesverfassung (BV) heute, was die Unterstellung des Sekretariates der Bundesversammlung unter die Bundeskanzlei betreffe, überholt sei. Artikel 105 BV hat folgenden Wortlaut:

- ¹ Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.
- ² Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von 4 Jahren jeweilen gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt.
 - ³ Die Bundeskanzlei steht unter der besondern Aufsicht des Bundesrates.
- ⁴ Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Seit 1848 habe sich – wie der Motionär weiter ausführte – manches geändert, insbesondere auch bezüglich der Auffassungen über das Verhältnis zwischen den Organen des Staates, ihr Zusammenspiel und die Gewaltentrennung. Die Unabhängigkeit der Hilfsdienste des Parlamentes von der Regierung sei heute ein allgemein anerkannter Grundsatz. Das schweizerische System erwecke einen antiquierten Eindruck. Eine Verselbständigung der parlamentarischen Hilfsdienste sei daher eine Notwendigkeit, bedinge aber eine Revision von Artikel 105 BV.

Nebst dieser verfassungsrechtlichen Frage stellte der Motionär vor allem Fragen der Organisation und des Ausbaus des Sekretariates der Bundesversammlung zur Diskussion sowie das Problem der Wahl und der beamtenrechtlichen Stellung des Generalsekretärs der Bundesversammlung und der übrigen Mitarbeiter der parlamentarischen Hilfsdienste. Entscheidend sei, so erklärte der Motionär abschliessend, dass das Parlament ausschliesslich Meister über seine Hilfsmittel sei und dass es in der Ausgestaltung seines Verfahrens wirklich autonom handeln könne.

Die Motion wurde vom Rat ohne Diskussion überwiesen, nachdem der Sprecher des Bundesrates sich bereit erklärt hatte, den gewünschten Bericht zu erstatten.

III.

Die Motion wurde in der Folge auch vom Ständerat ohne Diskussion überwiesen, und zwar am 18. September 1968. Aus der mündlichen Berichterstattung durch den Kommissionspräsidenten, Ständerat Borel, sind folgende Punkte von besonderem Interesse:

Nach eingehender Aussprache habe die Kommission der Motion beigepflichtet, aber aus etwas andern Erwägungen, als sie aus der mündlichen Begründung des Motionärs im Nationalrat ersichtlich seien. In den grossen Zügen sei die Kommission vielmehr der Meinung des Bundesrates. Dies betreffe insbesondere die Frage, ob sich eine Revision von Artikel 105 BV aufdränge.

Wohl scheine die heutige in Artikel 105 BV verankerte Ordnung mit dem Prinzip der Gewaltentrennung in Widerspruch zu stehen. Dieses Prinzip sei aber im schweizerischen Recht nie strikte durchgeführt worden, ohne dass deswegen ernsthafte Unzukömmlichkeiten entstanden seien. Der Berichterstatter erklärte, dass die Spezialisten des Verfassungsrechtes die in Artikel 105 BV festgelegte Koordination nie kritisiert hätten. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf Ausführungen der Staatsrechtler Prof. Hans Nef und alt Bundesrichter Antoine Favre über die Gewaltentrennung im schweizerischen Recht.

Der Vertreter des Bundesrates gab auch im Ständerat die Bereitschaft des Bundesrates bekannt, die Motion entgegenzunehmen und den gewünschten Bericht zu erstatten. Dabei wies er auf die völlige Übereinstimmung zwischen den Ausführungen des Kommissionsberichterstatters und der Auffassung des Bundesrates hin.

IV.

Auf die Märzsession 1969 trat ein Wechsel im Posten des Generalsekretärs der Bundesversammlung ein. Der Bundesrat hat Wert darauf gelegt, dem neuen Generalsekretär vorerst Gelegenheit zu geben, sich mit den Problemen, die im Zusammenhang mit der Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation des Sekretariates der Bundesversammlung und Revision von Artikel 105 BV stehen, vertraut zu machen. Die Berichterstattung zur Motion wurde deshalb etwas hinausgeschoben.

B. Zielsetzung der Motion

Die Motion hat ein doppeltes Ziel. Einmal wird zur Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung die Revision von Artikel 105 BV angestrebt. Sodann wird eine Verstärkung der Hilfsdienste des Parlaments verlangt.

In grundsätzlicher Hinsicht ist hiezu folgendes zu bemerken:

I. Zur Frage der Revision von Artikel 105 BV

Der Bundesrat hat bei der Entgegennahme der Motion im Nationalrat erklärt, dass er die Konzeption von Artikel 105 BV in den Grundzügen nach wie vor als zweckmässig erachte. Darum teilte er auch die Meinung der ständerätlichen Kommission, dass sich eine Revision dieser Verfassungsbestimmung nicht aufdränge. Dagegen möchte sich der Bundesrat einer Überprüfung dieser Bestimmung nicht grundsätzlich entgegenstellen. Er ist aber mit dem Motionär der Meinung, dass es undenkbar wäre, heute ausschliesslich wegen der Revision von Artikel 105 BV vor das Volk zu gehen. Der Motionär hat in seiner Begründung selbst wörtlich ausgeführt:

Die Fraktionspräsidenten sind sich bewusst, dass im Hinblick auf die Studie über die Totalrevision der Bundesverfassung, die ja einem Neubau unserer Institutionen dienen soll, mehrere Jahre verstreichen können, bis die Revision von Artikel 105 der Bundesverfassung spruchreif ist.

Der Motionär hat damit die Frage der Revision von Artikel 105 BV in den Rahmen der Totalrevision hineingestellt. Wir möchten indessen nicht so weit gehen und erklären, eine Revision dieser Bestimmung könne nur im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung in Erwägung gezogen werden. Dagegen teilen wir, wie gesagt, die Auffassung, dass eine Revisionsvorlage allein wegen dieser Verfassungsbestimmung politisch nicht in Frage kommen dürfte. Zu diesem Schluss gelangt man auch gestützt auf die staatsrechtlichen Erwägungen grundsätzlicher Natur, die vom Berichterstatter im Ständerat vorgetragen wurden.

Bei dieser Sachlage glauben wir, zur Zeit auf weitere Ausführungen über die Frage der Revision von Artikel 105 BV verzichten zu können. Dies um so mehr, als sich, wie noch zu zeigen sein wird, die gewünschte Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung – soweit sie nicht schon gegeben ist – praktisch im Rahmen der geltenden Verfassung in weitgehendem Masse verwirklichen lässt. Man muss sich deshalb doppelt fragen, ob die sofortige Revision von Artikel 105 BV wirklich sinnvoll wäre und ein ernsthaftes Anliegen der eidgenössischen Politik sein kann.

II. Zur Frage der Verstärkung der Hilfsdienste des Parlaments

Der Sprecher des Bundesrates hat bei der Beantwortung der Motion Conzett im Nationalrat u. a. wörtlich folgendes ausgeführt:

Der Bundesrat begrüsst es, wenn auch die eidgenössischen Räte ihrerseits ihre Arbeitsmethoden und Erfordernisse der Zeit anpassen und bestehende Institutionen ausbauen oder neue schaffen, die geeignet sind, die Mitglieder des Parlaments noch besser in die Lage zu versetzen, ihrem verfassungsmässigen Auftrag nachzukommen.

Angesichts der zunehmenden Belastung der eidgenössischen Räte und der wachsenden Komplexität der zu behandelnden Geschäfte sind gewisse Hilfsdienste für das Parlament eine Notwendigkeit. Diese müssen auch so ausgebaut sein, dass sie ihrer Aufgabe gewachsen sind. Der Bundesrat wird diesen Ausbau nicht hindern, sondern will ihn stets nur fördern. In jeder Erleichterung der Arbeit des Parlaments liegt ein Element der Versachlichung, was den guten Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive, bei aller Wahrung ihrer autonomen Bereiche, nur förderlich sein kann. Wir wiederholen damit nur Feststellungen, die bereits in der bundesrätlichen Antwort an den Motionär enthalten waren.

Diese Ausführungen sind sinngemäss gültig für die Stellung der Mitarbeiter des Parlaments. Sie führen uns aber auch zu ganz bestimmten Schlussfolgerungen in bezug auf die Organisation des Sekretariates bzw. der Hilfsdienste des Parlaments sowie auf einzelne Zuständigkeitsfragen (Wahlen, Erlass eines Organisationsreglementes usw.).

C. Die Hilfsdienste des Parlaments gemäss geltender Rechtsordnung

I. Überblick über die heute vorhandenen Hilfsdienste

Bis zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1966 war das Sekretariat praktisch der einzige Hilfsdienst des Parlaments (abgesehen vom Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, auf das wir noch zu sprechen kommen).

Durch den Bundesbeschluss vom 14. Juni 1967 ist in Ausführung von Artikel 47quinquies des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes ein besonderes Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ins Leben gerufen worden. Bis dahin waren die Sekretariatsgeschäfte der Geschäftsprüfungskommissionen vom Generalsekretär der Bundesversammlung – was die nationalrätliche Kommission betrifft – und vom Vizekanzler – was die ständerätliche Kommission betrifft – besorgt worden. Die personelle Besetzung dieses neuen Hilfsdienstes erfolgte im Laufe der ersten Hälfte 1968, worauf das Sekretariat seine Funktionen aufnehmen konnte.

Am 27. Juni 1967 verabschiedeten die eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung in Ausführung von Artikel 40^{b1s} des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes. Es handelt sich hier um einen völlig neuen Hilfsdienst. Er nahm im Laufe der ersten Hälfte 1968 seine Tätigkeit auf.

Durch Bundesratsbeschluss vom 28. August 1968 wurde die Eidgenössische Zentralbibliothek in eine Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek umgewandelt und der Bundeskanzlei zugeteilt. Es geschah dies im Einvernehmen mit der Dokumentationskommission der eidgenössischen Räte. Der Zweck dieser Umwandlung und Umteilung lag vor allem darin, dem Parlament eine Bibliothek zur Verfügung zu stellen, auf die es – und seine Hilfsdienste – ein Erstverfügungsrecht hat. Zugleich konnte damit die Betreuung der dem Parlament ausschliesslich reservierten Handbibliothek wesentlich verbessert werden.

Daneben besteht seit langem das bereits erwähnte Sekretariat der Finanz-kommissionen und der Finanzdelegation, das in Artikel 49 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes erwähnt wird und im Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle eine nähere gesetzliche Ordnung erfahren hat (Art. 18).

Nur der Vollständigkeit halber seien noch der Stenographen- und Redaktorendienst, der Dienst für die Simultanübersetzung, der Weibel- und Garderobedienst erwähnt, die zum Sekretariat der Bundesversammlung gehören und dem Generalsekretär als direktem Vorgesetzten unterstehen. Letzteres ist in einer internen Weisung der Bundeskanzlei vom 7. Juni 1968 noch besonders festgehalten worden, um Unklarheiten und Doppelspurigkeiten zu beseitigen.

II. Der personelle Bestand der verschiedenen Hilfsdienste

Der heutige Mitarbeiterstab stellt ein Minimum dar. So ist es z. B. nicht leicht, die Stellvertretung befriedigend zu ordnen. Auch besteht ein gewisses Missverhältnis zwischen der Zahl der ständigen Mitarbeiter dieser Hilfsdienste und der Aushilfskräfte für die Sessionen. Zwar wird man immer in einzelnen Dienstzweigen mit Aushilfskräften arbeiten müssen. Schwierigkeiten können sich aber dort ergeben, wo während der Sessionen auf Mitarbeiter anderer Verwaltungen zurückgegriffen werden muss.

III. Die geltende Ordnung des Unterstellungsverhältnisses

Das Sekretariat der Bundesversammlung gehört administrativ zur Bundeskanzlei und steht unter Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Letzterer untersteht gemäss Artikel 40 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes den Präsidenten der beiden Räte.

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist administrativ dem Sekretariat der Bundesversammlung zugeteilt (Art. 6 des zit. BB über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen). Der Sekretär, als Chef dieses Kommissionssekretariates, untersteht laut Artikel 47quinquies Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes den beiden Kommissionspräsidenten.

Für die administrative Zuteilung des Dokumentationsdienstes gilt die gleiche Ordnung (Art. 11 des zit. BB). Daneben besteht aber eine besondere Aufsicht dieses Dienstes durch die Dokumentationskommission der Bundesversammlung (Art. 12 Abs. 3 des zit. BB).

Das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation ist administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet (Art. 18 Abs. 2 des zit. BG). Der Sekretär untersteht den beiden Kommissionspräsidenten (Art. 49 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz).

D. Würdigung des heutigen Hilfsapparates des Parlaments

I. In organisatorischer Hinsicht

- 1. Die heutige Ordnung zeigt, dass eine recht weitgehende Unabhängigkeit von der Bundeskanzlei besteht. Die Verselbständigung und damit die Unabhängigkeit von der Exekutive ist in der Praxis für den sachlichen Aufgabenbereich voll gegeben. Die berechtigte Forderung des Motionärs (siehe Begründung der Motion im Nationalrat), wonach die parlamentarischen Hilfsdienste ohne Rücksicht auf Einflüsse, Instruktionen und Weisungen der Exekutive dem Parlament zu dienen haben, ist erfüllt.
- 2. Dagegen vermag die heutige Organisation unter dem Gesichtspunkt des wirksamen und rationellen Einsatzes dieser Hilfsdienste für das Parlament hierarchisch nicht zu befriedigen, weil sie zu stark aufgesplittert ist. Diesem Man-

gel käme dann noch grössere Bedeutung zu, wenn weitere Dienste nach bisherigem Konzept geschaffen würden. Jede Verwaltung – auch eine Parlamentsverwaltung – benötigt eine einheitliche Führungsspitze. Diese Führungsspitze erblicken wir im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung (BV Art. 105), d. h. innerhalb der Bundeskanzlei, im Generalsekretär der Bundesversammlung. Er sollte «das Heft wirklich in Händen haben», und zwar nicht nur administrativ. Der direkte Dienstweg z. B. vom Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission zu seinem Sekretär soll damit keineswegs unterbunden werden. Eine bessere Zusammenfassung der verschiedenen Hilfsdienste und eine klare hierarchische Gliederung wären erwünscht. Seit Jahren bestehende Sonderregelungen – wir denken an das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation – wären bei einer Neuordnung zu berücksichtigen.

Auch stellt sich die Frage, ob ein so gegliederter Verwaltungsapparat des Parlaments nicht ein Aufsichtsorgan für den parlamentarischen Bereich haben sollte, das eine gewisse Konstanz aufweist. Die Betreuung der besondern fachlichen Belange durch Spezialorgane – wie im Fall des Dokumentationsdienstes durch die Dokumentationskommission – würde damit in keiner Weise ausgeschlossen.

Dringend erwünscht wäre sodann die Festlegung der Einzelheiten der Organisation in einem besondern Reglement. Wir sind der Auffassung, dass diese Aufgabe so rasch als möglich an die Hand genommen werden sollte. Vorher gilt es aber, die mit diesem Bericht zusammenhängenden Grundsatzfragen zu klären.

3. Zum weiteren organisatorischen Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste ist folgendes festzuhalten:

Beim Sekretariat der Bundesversammlung stellt sich vorerst einmal die Frage eines besondern Pressedienstes, wie sie auch vom Motionär in seiner Begründung angeschnitten wurde. Sicher ist, dass es informationspolitische und -technische Probleme bei der Legislative gibt, die studiert und gelöst werden sollten. Der Generalsekretär der Bundesversammlung hat die nötigen Vorarbeiten an die Hand genommen. Die Behandlung dieses Berichtes dürfte ein geeigneter Anlass sein, dieses Problem in den zuständigen parlamentarischen Gremien und in den Räten zur Sprache zu bringen. Dies würde die Weiterbearbeitung des Fragenkomplexes durch den Generalsekretar – der auch hier in engem Kontakt mit dem Bundeskanzler steht – erleichtern.

Eine weitere Frage ist die, ob nicht im Sekretariat der Bundesversammlung ein besonderer Dienst für die Führung der Kommissionssekretariate geschaffen werden sollte, soweit nicht schon solche besondere Sekretariate bestehen. Es handelt sich um den Gedanken, der auch der Motionär zur Diskussion gestellt hat. Dabei ging es ihm hauptsächlich um die Protokollführung, die er möglichst unabhängig von der Bundesverwaltung, d. h. den Fachdepartementen und -abteilungen, gestalten wollte. Auch diese Frage ist beim Generalsekretär in Prüfung. Sollten die eidgenössischen Räte diese Lösung in Erwägung ziehen, so steht deren

Verwirklichung auf seiten des Bundesrates nichts entgegen. Man wird sich lediglich überlegen müssen, ob gegebenenfalls nicht schrittweise an die Realisierung herangetreten werden soll. Im Vordergrund dürften dabei die grossen und wichtigen, für die Sekretariatsgeschäfte besonders arbeitsintensiven Ad-hoc-Kommissionen stehen. Dabei haben wir nicht etwa grundsätzliche Bedenken wegen des dadurch bedingten vermehrten Personalbedarfs, sondern es geht uns um den zweckmässigen und möglichst voll ausgelasteten Einsatz des nötigenfalls einzustellenden zusätzlichen Mitarbeiterstabes des Sekretariates der Bundesversammlung, Im Fall einer ständigen parlamentarischen Kommission (Kommission für Wissenschaft und Forschung) ist das Sekretariat einem Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes übertragen worden. Sollte dieser Weg auch bei andern Kommissionen gewählt werden, so wäre das für den Dokumentationsdienst eine Belastung, unter der seine eigentliche Aufgabe leiden würde. Ein besonderer Dienst für Kommissionssekretariate hätte auch den Vorteil, dass damit der Generalsekretär über eine ständige qualifizierte Personalreserve für die Sessionen verfügen würde und weniger auf die übrige Bundesverwaltung zurückgreifen müsste.

Die Frage eines besondern Übersetzungsdienstes war auch schon Gegenstand von Besprechungen zwischen dem Bundeskanzler und dem Generalsekretär der Bundesversammlung. Heute besteht eine Arbeitsteilung, die sich eingespielt hat. Dennoch wäre es erwünscht, dass das Sekretariat noch über einen Mitarbeiter französischer Muttersprache verfügen könnte.

Was die Geschäftsprüfungskommissionen betrifft, so haben sich diese bereits mit dem Ausbau ihres Sekretariates befasst. Die Angelegenheit ist also dort im Studium, weshalb wir hier von weiteren Ausführungen absehen.

Beim Dokumentationsdienst dürfte der heutige Ausbaugrad mindestens noch für einige Zeit genügen, vorausgesetzt, dass der schon letztes Jahr in Aussicht genommene dritte Mitarbeiter des Chefs (ein Jurist deutscher Muttersprache) bald gefunden werden kann. Zusätzliche organisatorische Massnahmen drängen sich nicht auf. Die Dokumentationskommission der eidgenössischen Räte wird sich wohl mit dieser Frage periodisch auch befassen.

Beim Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation liegen keine Ausbauanliegen organisatorischer Natur vor. Im übrigen werden sich auch hier die zuständigen Kommissionen gegebenenfalls äussern müssen.

II. In personeller Hinsicht

Hier können wir uns kurz fassen. Das Sekretariat der Bundesversammlung ist im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Voranschlages 1970 ersucht worden, seine zusätzlichen personellen Bedürfnisse, insbesondere auch für die übrigen Sekretariate, zu melden. Diesen Wünschen ist in dem von uns vorgelegten Voranschlag im Rahmen der allgemeinen Begrenzung des Personalzuwachses Rechnung getragen worden.

E. Frage der Wahlkompetenz und der besoldungsrechtlichen Stellung des Mitarbeiterstabes der parlamentarischen Hilfsdienste

I. Wahlkompetenz

1. Das geltende Recht

a. Generalsekretär der Bundesversammlung

Zuständig zur Wahl des Generalsekretärs ist der Bundesrat. Bei der letzten Wahl, d. h. im Frühjahr 1969, ist ein Konsultationsverfahren mit der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und dem Büro des Ständerates durchgeführt worden. Dabei ging der Bundesrat von Anfang an davon aus, dass er sich bei der Wahl dieses ersten Beamten im Dienste des Parlaments an das Ergebnis des Konsultationsverfahrens halten werde.

b. Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation

Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle bestimmt, dass der Sekretär vom Bundesrat gewählt wird. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation.

c. Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen

Hier bestimmt Artikel 6 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 1967 über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, dass der Sekretär nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt wird. Dieses Verfahren wurde bei der Wahl des heutigen Sekretärs im Jahre 1968 erstmals praktiziert.

d. Chef des Dokumentationsdienstes

Für dieses Amt ist in Artikel 11 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung eine gleichlautende Regelung getroffen worden. Die Wahlkompetenz liegt beim Bundesrat, doch ist vorher die Dokumentationskommission anzuhören. Auch hier ist dieses Verfahren bei der Wahl des heutigen Chefs des Dokumentationsdienstes erstmals praktiziert worden.

e. Übriges Personal

Hier liegt die Wahlkompetenz, soweit es sich um Beamte handelt, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind, beim Bundesrat, in den übrigen Fällen beim Bundeskanzler, im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement (Personalamt). Für die Ernennung von Angestellten ist der Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Personalamt zuständig.

2. Würdigung dieser Ordnung

a. Generalsekretär der Bundesversammlung

Der Umstand, dass für die drei andern ranghöchsten Beamten der parlamentarischen Hılfsdienste ein Mitspracherecht parlamentarischer Organe bei der Wahl eingeführt worden ist, spricht für eine Änderung der heutigen Rechtsordnung.

Der höchste im direkten Dienst des Parlaments stehende Beamte sollte in einem Verfahren gewählt werden, das sich nicht ohne Mitwirkung des Parlaments abspielt. Darum haben wir bereits bei der im letzten Frühjahr notwendig gewordenen Wahl eines neuen Generalsekretärs, ohne dass hiefür eine gesetzliche Vorschrift bestanden hätte, ein Konsultationsverfahren durchgeführt.

Zu entscheiden gilt es, ob es bei einem Konsultationsverfahren analog zur gesetzlichen Regelung beim Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen und beim Chef des Dokumentationsdienstes sein Bewenden haben soll oder ob eine Ordnung zu treffen ist, die ein Bestätigungsrecht eines parlamentarischen Gremiums, analog zum Wahlverfahren für den Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, vorsieht. Es stellt sich aber, wie die Behandlung der Motion in den eidgenössischen Räten gezeigt hat, auch die Frage, ob nicht die Wahlkompetenz überhaupt vom Bundesrat auf ein parlamentarisches Organ übertragen werden soll.

b. Sekretär Finanzkommissionen und Finanzdelegation, Sekretär Geschäftsprüfungskommissionen, Chef des Dokumentationsdienstes

Hier haben die eidgenössischen Räte vor drei Jahren eine Regelung getroffen, die ein Bestätigungsrecht bzw. Konsultationsverfahren vorsieht. Diese Ordnung hat sich bewährt. Es wird von den eidgenössischen Räten zu prüfen sein, ob sie, je nach der Regelung, die für die Wahl des Generalsekretärs getroffen wird, glauben, auf die Beschlüsse vom Jahre 1967 zurückkommen zu müssen. Es gibt sicher Gründe, die für eine einheitliche Regelung in bezug auf alle Spitzenfunktionäre der parlamentarischen Hilfsdienste sprechen.

c. Übriges Personal

Die geltende Ordnung hat sich bewährt. Es liesse sich aber denken, dass die Befugnis zur Ernennung von Angestellten gemäss Artikel 5 Absatz 1 der Angestelltenordnung vom 10. November 1959 in der Fassung vom 27. Dezember 1967 vom Bundeskanzler an den Generalsekretär delegiert würde. Desgleichen könnte die Wahlbefugnis für Beamte der Klassen 9 bis 25 auf den Generalsekretär übertragen werden (Art. 4 Abs. 2 der Beamtenordnung I vom 10. November 1959 in der Fassung vom 1. November 1963). Mit dem Bundeskanzler würden wir eine solche Neuordnung als zweckmässig erachten.

3. Vorschlag für eine Neuordnung der Wahlkompetenz für den Generalsekretär der Bundesversammlung

- a. Sollten die eidgenössischen Räte ein Bestätigungs- oder Begrüssungsverfahren wünschen, so kämen als Konsultationsorgane am ehesten die Fraktionspräsidentenkonferenz und das Büro des Ständerates in Frage.
- b. Sollten die eidgenössischen Räte die Übertragung der Wahlkompetenz vom Bundesrat auf ein Organ der Bundesversammlung als zweckmässige Neuordnung betrachten, so sehen wir rechtlich folgende Möglichkeit des Vorgehens:

Das Geschäftsverkehrsgesetz wäre durch eine Bestimmung zu ergänzen, die wohl in Artikel 40 Absatz 2 unterzubringen wäre und beispielsweise wie folgt lauten könnte:

Der Generalsekretar der Bundesversammlung wird von einem Organ der Bundesversammlung gewählt. \dots

Die Bezeichnung des Organs wäre Sache der Bundesversammlung. In diesem Zusammenhang ist noch einmal an die erwünschte klare hierarchische Gliederung der Hilfsdienste des Parlaments zu erinnern. Ferner erscheint es immer mehr als notwendig, über ein nicht jedes Jahr wechselndes parlamentarisches Organ für die Behandlung von Grundsatzfragen der Organisation und Geschäftsführung der parlamentarischen Hilfsdienste zu verfügen. Alle diese Obliegenheiten sollten wohl bei ein und demselben Gremium vereinigt werden. Es ist deshalb naheliegend, an die Fraktionspräsidentenkonferenz zu denken. Da es sich aber bei dieser Institution um eine solche des Nationalrates handelt, wäre auch eine Vertretung des Ständerates vorzusehen z. B. durch sein Büro. Es sollte aber auch noch geprüft werden, ob nicht ein völlig neu konzipiertes Organ für diese Aufgaben zu schaffen ist.

Sollte eine Lösung im Sinne der vorstehenden Ausführungen gewählt werden, so stellen sich noch verschiedene beamtenrechtliche Fragen.

Heute untersteht der Generalsekretär, wie andere Bundesbeamte, dem Beamtengesetz. Es besteht kein Anlass, an dieser Ordnung grundsätzlich etwas zu ändern. Deshalb müsste, sofern inskünftig die Wahl durch ein Organ des Parlaments erfolgt, Artikel 1 des Beamtengesetzes revidiert werden. Die Neufassung könnte wie folgt lauten:

- «1 Unter Vorbehalt von Absatz 2 ist Beamter ...
- ² Der Generalsekretär der Bundesversammlung ist ebenfalls Beamter im Sinne dieses Gesetzes.
 - 3 (bisher Abs. 2)»

Ferner wären einzelne weitere dem Bundesrat zustehende Befugnisse – was den Generalsekretär der Bundesversammlung betrifft – auf das Wahlorgan der Bundesversammlung zu übertragen. Was die Festlegung der Besoldung und die Einreihung im Rahmen der Ämterklassifikation betrifft, so wird man

darauf achten müssen, nicht zweierlei Ordnungen zu schaffen, auf die man sich gegenseitig berufen kann; das Parlament selbst ist hier an einer einheitlichen Regelung interessiert. Abgesehen von diesen Sonderfragen wäre aber das Beamtengesetz weiterhin als sinngemäss anwendbar zu erklären. Möglich wäre es auch, im zu revidierenden Geschäftsverkehrsgesetz die Regelung bestimmter Sonderfragen – immer in der Meinung, dass im übrigen das Beamtengesetz sinngemäss anwendbar bliebe – nicht direkt vorzunehmen, sondern einem allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss vorzubehalten.

Eine solche Neuordnung der Wahlkompetenz wäre mit den Artikeln 85 Ziffer 4 und 105 BV durchaus vereinbar. Vorausgesetzt bleibt natürlich, dass das Sekretariat der Bundesversammlung als solches administrativ und organisatorisch der Bundeskanzlei angegliedert bleibt, ansonst – wie früher dargelegt wurde und auch vom Motionär unbestritten ist – Artikel 105 BV geändert werden müsste.

c. Sollten die eidgenössischen Räte sich für eine Vereinheitlichung der Wahlordnung für alle Spitzenfunktionäre der parlamentarischen Hilfsdienste im Sinne des vorstehenden Vorschlages für den Generalsekretär der Bundesversammlung entschliessen, so wären die unter Buchstabe b erwähnten neuen gesetzlichen Bestimmungen so zu fassen, dass sie sich auf die übrigen leitenden Mitarbeiter erstrecken (Sekretär Finanzkommissionen und Finanzdelegation, Sekretär Geschäftsprüfungskommissionen, Chef des Dokumentationsdienstes und weitere höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereihte Beamte). Darüber hinaus wären auch die in Abschnitt E Ziffer I/1 Buchstaben b-d genannten Vorschriften entsprechend zu ändern.

II. Besoldungsrechtliche Stellung des Generalsekretärs, des Sekretärs der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen sowie des Chefs des Dokumentationsdienstes

Bereits im Laufe des Sommers 1968 ist die besoldungsrechtliche Stellung des Generalsekretärs und des Sekretärs der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation wesentlich verbessert worden. Formell konnte zwar diese Verbesserung erst im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 2. Juli 1969 über die Einreihung der Ämter der Beamten (Ämterklassifikation) vollzogen werden; besoldungsmässig war sie aber schon im Sommer 1968 verwirklicht. Bei der Besetzung der neu geschaffenen Posten eines Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen und des Chefs des Dokumentationsdienstes sind auch diese beiden Ämter entsprechend eingestuft worden.

Bei der Bereinigung der am 2. Juli 1969 mit Rückwirkung auf 1. Januar 1969 beschlossenen Revision der Ämterklassifikation wurde nicht nur die Finanzdelegation begrüsst, sondern, was die vorgenannten nächsten Mitarbeiter des Parlaments betrifft, auch die Konferenz der Fraktionspräsidenten. Die Neuordnung ist im vollen Einvernehmen mit diesen beiden parlamentarischen Gremien getroffen worden.

F. Schlussbemerkungen

Mit unserem vorliegenden Bericht sind wir dem uns durch die Motion der eidgenössischen Räte vom 12. März/18. September 1968 erteilten Auftrag nachgekommen. Es wird nun Sache der beiden Räte sein, zu den einzelnen in unserem Bericht aufgeworfenen Fragen und zur Diskussion gestellten Lösungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen. Wir sind bereit, Ihnen sodann die allenfalls notwendigen Vorschläge für die einschlägigen Gesetzesrevisionen (insbesondere Geschäftsverkehrsgesetz und Beamtengesetz) zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 12. November 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

1055

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion der eidgenössischen Räte betreffend Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung (Vom 12. November 1969)

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1969

Année

Anno

Band 2

Volume

Volume

Heft 49

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 10400

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 12.12.1969

Date

Data

Seite 1305-1317

Page

Pagina

Ref. No 10 044 531

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.