Parlamentsdienste

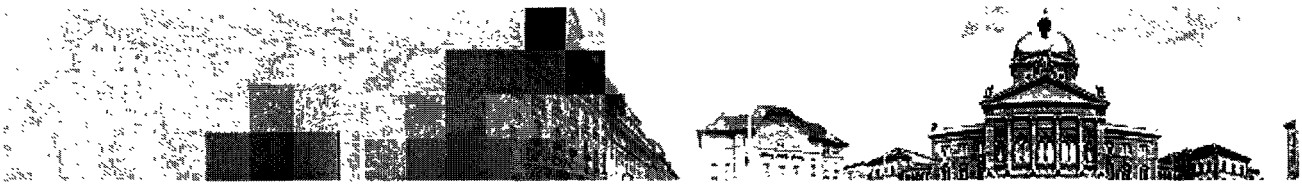
Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@parl.admin.ch

04.010 Vernehmlassungsgesetz



04.010 - Geschäft des Bundesrates
Vernehmlassungsgesetz

Stand der Beratung Erledigt

Botschaft vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfal VIG) (BBl 2004 533)

Dokumente

- Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
- Zusammenfassung Botschaft / Bericht und Beratungen
- Medienmitteilungen
- Amtliches Bulletin - die Wortprotokolle
- Text des Erlasses (AS 2005 4099)

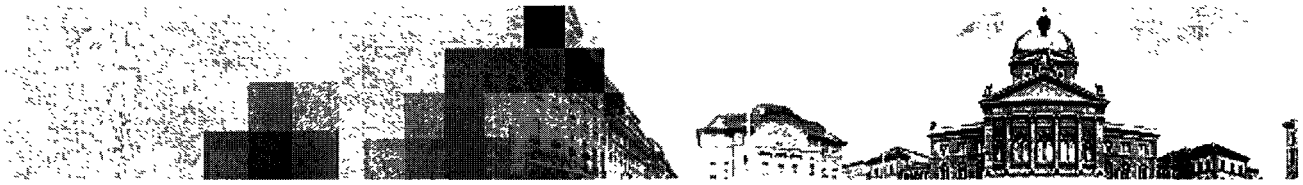
Chronologie / Wortprotokolle

Vorlage 1
Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

16.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bu
27.09.2004	NR	Abweichend.
29.11.2004	SR	Abweichend.
07.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstii
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstii Bundesblatt 2005 2267; Ablauf der Referen Amtliche Sammlung des Bundesrechts 200

Zuständig	Bundeskanzlei (BK) Erstbehandelnder Rat: SR
Behandelnde Kommissionen	Staatspolitische Kommission NR (SPK-NI *Antrag: Differenzbereinigung* Staatspolitische Kommission SR (SPK-SI
Behandlungskategorie NR	III, Reduzierte Debatte (Art. 48 GRN)

Deskriptoren:
Vernehmlassungsverfahren
Gesetzgebungsverfahren; Verfahrensrecht;
Erganzende Erschliessung:
04; Anhorung;



Curia Vista - Objets parlementaires

04.010 - Objet du Conseil fédéral
Loi sur la procédure de consultation

Etat des délibérations Liquidé

Message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (l

Documents

- Message du Conseil fédéral 21.01.04 (FF 2004 485)

- Synthèse message / rapport et délibérations
- Communiqués de presse
- Bulletin officiel - les procès-verbaux

- Texte de l'acte législatif (RO 2005 4099)

Chronologie / procès-verbaux

Projet 1
Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo)

16.06.2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédé
27.09.2004	CN	Divergences.
29.11.2004	CE	Divergences.
07.03.2005	CN	Adhésion.
18.03.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale.
18.03.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. Feuille fédérale 2005 2121; délai référendai Recueil officiel du droit fédéral 2005 4099

Compétence	Chancellerie fédérale (ChF) Conseil prioritaire: CE
Commissions concernées	Commission des institutions politiques CN *Proposition: Traitement des divergences* Commission des institutions politiques CE
Catégorie objet CN	III, Débat réduit (art. 48 RCN)

Descripteurs (en allemand):
Vernehmlassungsverfahren
Gesetzgebungsverfahren; Verfahrensrecht;
Indexation complémentaire:
04; Anhorung;

04.010 - Zusammenfassung

Uebersicht

04.010 Vernehmlassungsgesetz

Botschaft vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) (BBl 2004 533)

Ausgangslage

Das Vernehmlassungsverfahren hat sich in der Schweiz als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert und als zentrales Instrument des Einbezugs der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise in die Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes bewährt. Es ermöglicht dem Bund, die Öffentlichkeit über seine geplanten Vorhaben zu informieren und sie frühzeitig auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu überprüfen.
Seit 1991 wird das Vernehmlassungsverfahren – abgesehen von der Grundsatzbestimmung in der geltenden Bundesverfassung (Art. 147 BV) auf Verordnungsstufe geregelt. Diese Regelung erweist sich in verschiedener Hinsicht als anpassungsbedürftig:
Der Verfassungsgrundsatz über das Vernehmlassungsverfahren in Artikel 147 bedarf der Konkretisierung und Umsetzung auf Gesetzesstufe. Der Bundesrat kündete diese Absicht bereits mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an (BBl 1997 I 376 f.).
Aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten materiellen Gesetzesbegriffs sind grundlegende Bestimmungen zum Verfahren der Behörden zwingend im Gesetz zu regeln (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Wichtige Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren müssen daher neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Sie sind mit anderen Worten von der bestehenden Verordnung auf Gesetzesstufe heraufzustufen.
Damit wird auch dem von Seiten des Parlaments wiederholt – letztmals im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz – geäusserten Anliegen nach einer gesetzlichen Verankerung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen.
Das Vernehmlassungsverfahren als eines der zentralen Instrumente des kooperativen Föderalismus soll näher an den Vollzug herangeführt werden, um der besonderen Stellung der Kantone als Vollzugspartner des Bundes Rechnung zu tragen. In diesem Sinn soll das Vernehmlassungsverfahren zur angestrebten Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen beitragen.
Das Vernehmlassungsverfahren ist zu verwesentlichen und qualitativ zu stärken, indem bestehende Regelungslücken geschlossen und weniger bewährte Vorgaben angepasst werden.
Schliesslich ist das Vernehmlassungsverfahren an neue Informations- und Kommunikationsformen heranzuführen. Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft den dazu erforderlichen Handlungsspielraum des Bundesrats.

Verhandlungen

16.06.2004	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
27.09.2004	NR	Abweichend.
29.11.2004	SR	Abweichend.
07.03.2005	NR	Zustimmung.
18.03.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0))
18.03.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181:0)

Im **Ständerat** war das Eintreten nicht bestritten. Bei Artikel 3 stimmte der Rat mit 20 zu 7 Stimmen einer Minderheit zu, die einen neuen Absatz 2bis beantragte. Danach sollen Vernehmlassungs-verfahren auch zu Verordnungserlassen durchgeführt werden, wenn die Kantone davon in erheblichem Mass betroffen sind. Zu einer grösseren Diskussion führte bei Artikel 4 Absatz 2 die Frage, wer obligatorisch zur Stellungnahme eingeladen werden soll. Der Rat beschloss auf Antrag der Mehrheit, gemäss dem Wortlaut von Artikel 147 der Bundesverfassung nur die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise aufzuführen. Gemäss dem neuen Buchstaben c sind zur Stellungnahme einzuladen „die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise, namentlich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft."
In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 23 zu 1 Stimme gutgeheissen.
Der **Nationalrat** veränderte die Vorlage nur leicht. Bei Artikel 3 stimmte er stillschweigend einem neuen Absatz 1bis zu, wonach auf ein Vernehmlassungsverfahren zu Vorhaben gemäss Absatz 1 verzichtet wird, wenn das Vorhaben keine wesentlichen unmittelbaren Interessen von Vernehmlassungsadressaten gemäss Artikel 4 Absatz 2 betrifft. Dem vom Ständerat eingefügten Absatz 2bis stimmte er mit einer kleinen Präzisierung zu. Bei Artikel 4 hielt er ohne Diskussion am Entwurf des Bundesrates fest. Bei Artikel 7 (Form und Frist) wurde mit 80 zu 29 Stimmen ein Antrag Parmelin (V, VD) angenommen, der bei der

Vernehmlassungsfrist von drei Monaten die Formulierung „in der Regel" streicht und die Voraussetzungen für die konferenziellen Anhörungen enger fasst. In der Gesamtabstimmung lautete das Resultat 126 zu 0 Stimmen.
Der **Ständerat** strich den vom Nationalrat eingefügten Artikel 3 Absatz 1bis, und bei Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c auch den umstrittenen Begriff der „Dachverbände der Kantone". Bei Artikel 7 bekräftigte und präzisierte der Rat die von der grossen Kammer beschlossene engere Fassung. Die Vernehmlassungsfrist beträgt nun drei Monate. Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise die Frist verkürzt und das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden.
Der **Nationalrat** stimmte den Beschlüssen des Ständerates diskussionslos und einstimmig zu.

04.010 Loi sur la procédure de consultation

Message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (LPCo) (FF 2004 485)

Situation initiale

En Suisse, la procédure de consultation est devenue une étape importante du processus d'élaboration des lois. Elle offre un moyen efficace d'associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. Elle permet à cette dernière d'informer le public des projets qu'elle a programmés et de s'assurer suffisamment tôt qu'ils sont matériellement corrects, exécutables et susceptibles d'être bien acceptés.
Depuis 1991, la procédure de consultation – dont le principe est inscrit à l'art. 147 de la Constitution (Cst.) – est réglementée par une ordonnance. La révision de cette réglementation s'impose pour plusieurs raisons.
Il faut tout d'abord traduire et préciser dans la loi le principe fixé à l'art. 147 Cst., comme le Conseil fédéral l'avait annoncé dans son message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 382 s.). Parallèlement, il faut transférer de l'ordonnance dans la loi les règles importantes qui régissent la procédure de consultation, car la Constitution impose de fixer au niveau de la loi les dispositions fondamentales relatives aux consultations organisées par les autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). De plus, le Parlement a demandé à plusieurs reprises – il a encore émis ce vœu lors des délibérations relatives à la loi sur le Parlement – que les principes directeurs de la procédure de consultation soient fixés dans une loi.
Il faut également intégrer davantage la dimension de l'exécution dans la procédure de consultation. Cette procédure étant un instrument clé du fédéralisme coopératif, il y a lieu de tenir compte du statut particulier des cantons en tant que partenaires de la Confédération dans l'exécution des actes fédéraux. La procédure de consultation contribuera ainsi à améliorer la possibilité d'exécuter les mesures de la Confédération.
Il importe aussi de resserrer le champ d'application de cette procédure et d'en améliorer la qualité. Pour ce faire, on doit combler les lacunes de la réglementation existante et revoir les principes qui se sont révélés inefficaces.
Enfin, il faut exploiter, lors des procédures de consultation, les nouvelles formes de communication et d'information. Le projet de loi qui fait l'objet du présent message donne au Conseil fédéral toute latitude à cet effet.

Délibérations

16.06.2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.09.2004	CN	Divergences.
29.11.2004	CE	Divergences.
07.03.2005	CN	Adhésion.
18.03.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
18.03.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Le rapporteur de la commission du **Conseil des Etats**, Jean Studer (S, NE), a rappelé, parmi les principaux objectifs, la nécessité de « délimiter le champ d'application de la consultation pour que le principe de la qualité prévale sur la quantité. » L'entrée en matière a été décidée sans opposition.
Une minorité de la commission a fait valoir l'utilité de compléter l'art. 3 sous forme d'un al. 2bis demandant qu'une consultation soit aussi organisée sur des projets d'ordonnance si les cantons sont largement concernés. Cet ajout a été approuvé par 20 voix contre 7.
L'art. 4, al. 2 définissant qui est invité à donner son avis est l'élément qui a suscité le plus de débats. Quatre propositions (majorité, minorité Rolf Büttiker (RL, SO), Theo Maissen (C, GR), Hannes Germann (V, SH) ont animé la discussion. Des raisons constitutionnelle, institutionnelle et pratique ont motivé la position de la majorité qui a été adoptée. Globalement, celle-ci désirait en rester à la définition des partenaires obligatoirement invités donnée par l'art. 147 de la Constitution fédérale – à savoir les cantons, les partis politiques et l'ensemble des milieux intéressés. Cependant, elle a également proposé que, en vertu de la let. c, la consultation puisse s'étendre aux « autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce, notamment les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie qui oeuvrent au niveau national. »
Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été accueilli positivement par 23 voix contre une seule opposition.
Au **Conseil national**, le projet n'a été que légèrement modifié. A l'art. 3, un alinéa 1bis a été accepté sans discussion. Ce dernier stipule qu'il n'est pas organisé de consultation au sens de l'al. 1, si le projet est sans

incidences directes sur les intérêts majeurs des institutions ou associations visées à l'art. 4, al. 2. Quant à l'al. 2bis, il a fait l'objet d'une simple précision technique. Concernant l'art. 4, le Conseil national a adopté d'entrée la formulation du Conseil fédéral.
A l'art. 7 (forme et délai), la proposition Parmelin (V, VD) a été adoptée par 80 voix contre 29. De ce fait, l'al. 3 mentionne désormais clairement que « le délai de la consultation est de trois mois » - et non plus uniquement « en règle générale » - ; Et l'al. 4 précise que la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence seulement en « cas d'extrême urgence ».
Au vote sur l'ensemble, le projet a été plébiscité à l'unanimité avec 126 voix.
Le **Conseil des Etats** a choisi de biffer l'al. 1bis ajouté à l'art. 3 par le Conseil National, et de supprimer la mention des « associations faîtières des cantons » à l'art. 4, a. 2 let. c. Concernant l'art. 7, le Conseil a confirmé et précisé la version de la Chambre basse. Le principe du délai de consultation de trois mois est réaffirmé. S'il y a urgence et exceptionnellement, le délai peut être raccourci et la consultation peut être menée en tout ou en partie sous forme de conférence.
Le **Conseil national** a adopté sans discussion et unanimement la version du Conseil des Etats.

03.072

Publikationsgesetz
Loi sur les publications officielles

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 22.10.03 (BBl 2003 7711)
Message du Conseil fédéral 22 10 03 (FF 2003 7047)
Ständerat/Conseil des Etats 01.03.04 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 07.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Differenzen – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 18.06 04 (Schlussabstimmung – Vote final)
Nationalrat/Conseil national 18 06 04 (Schlussabstimmung – Vote final)

Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt
Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale

Art. 14 Abs. 2; 14a; 21
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 14 al. 2; 14a; 21
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Nous devons aborder ici le règlement d'une divergence avec le Conseil national concernant cette loi sur les publications officielles. Elle a trait aux conditions dans lesquelles on doit envisager ou non la publication de textes en romanche. Lorsque nous avons examiné ce projet de loi le 1er mars de cette année, nous imaginions que cette question pourrait être réglée dans la future loi sur les langues. Mais depuis, le futur de cette loi est devenu plus incertain que jamais, de telle sorte qu'il ne nous paraît pas possible d'attendre l'éventuelle présentation de cette loi afin de régler la question de la publication d'actes en romanche.
C'est aussi l'avis du Conseil national qui propose dès lors, à l'article 14 alinéa 2, de ne plus faire référence à cette future éventuelle loi sur les langues et de régler la question de la publication de certains actes en romanche à l'article 14a que vous avez sous les yeux.
A l'unanimité, la commission se rallie à la version du Conseil national et vous invite à en faire de même.

Angenommen – Adopté

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21.01 04 (FF 2004 485)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Studer Jean (S, NE), pour la commission. La procédure législative dans notre pays a plusieurs caractéristiques et l'une d'elles, profondément ancrée dans nos institutions, est la procédure de consultation, qui veut que le Conseil fédéral consulte les cantons, les partis et les autres organisations intéressées avant la présentation d'un projet. Cette procédure de consultation nous est si habituelle qu'on pourrait presque s'étonner de débattre aujourd'hui d'une loi sur ce point, parce qu'on pourrait penser que cette loi existe déjà. Ce n'est pas le cas. Jusqu'à maintenant, la question de la consultation était réglée dans le cadre d'une ordonnance de 1991. Alors pourquoi faire une loi, puisque tout va apparemment bien? Parce que la Constitution révisée nous y contraint.
A son article 147, tout d'abord, la Constitution de 1999 ancre le principe même de la consultation. A son article 164 alinéa 1 lettre g, elle oblige le Parlement à édicter sous forme d'une loi fédérale les dispositions concernant l'organisation et la procédure des autorités fédérales. Or, le principe de consultation appartient évidemment à la procédure des autorités fédérales, et c'est pour cela que nous avons aujourd'hui à débattre d'une loi à ce sujet.
La loi a plusieurs objectifs. Les principaux sont de définir l'étendue et les objectifs de la consultation, afin de la simplifier Plus précisément, il convient de délimiter le champ d'application de la consultation pour que le principe de qualité prévale sur la quantité. C'est ce que stipulent notamment les articles 1 et 5. Par exemple, l'article 1 alinéa 2 définit qui ouvre une procédure de consultation; ce ne peut être que le Conseil fédéral ou une commission parlementaire. S'agissant du Conseil fédéral – on pourra le voir dans le cadre de la discussion par article – on a encore bien précisé que c'était sur les actes mêmes du Conseil fédéral, de telle sorte que si les procédures de consultation peuvent être conduites par les départements, il n'y a pas de consultation proprement dite sur des projets du département lui-même.
On a aussi trouvé utile de préciser très clairement, pour bien délimiter le champ d'application de la procédure de consultation, quel était son objectif. Par exemple, c'est un objectif que vous trouverez à l'article 2 alinéa 2 qui nous dit qu'une consultation a surtout pour finalité «de savoir si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté».
Voilà les considérations de base qui sont à l'origine de la présentation de cette loi.
La commission, à l'unanimité, vous invite à entrer en matière. On pourra reprendre plusieurs des autres dispositions dans le cadre de la discussion par article.

Büttiker Rolf (RL, SO): Als Mitglied des Büros des Ständerates hat man von Zeit zu Zeit Gelegenheit, mit den Kantonen und ihren Organisationen zu sprechen. Dann kommen eben Probleme zur Sprache, wie wir sie jetzt in diesem Vernehmlassungsgesetz lösen müssen. Dabei ist auch klar, dass das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auch schon besser war als heute – nicht nur wegen dem Steuerpaket. Deswegen plädiere ich nicht dafür, aus der Tagesaktualität heraus zu legiferieren; das wäre auch falsch. Aber wir haben hier eine Möglichkeit – die fast nichts kostet –, einen Rahmen zu schaffen, die Voraussetzungen zu schaffen und den Boden zu ebnen für eine gute Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen. Dabei ist natürlich der Ständerat besonders gefordert.
Herr Kollega Studer hat es gesagt: Artikel 45 Absatz 2 der Bundesverfassung sagt klar und eindeutig: «Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.» Dem ist eigentlich nichts beizufügen. Ich möchte kurz auf drei Problemkreise eingehen, die genau in diesem Bereich – Mitwirkung der Kantone im Meinungsbildungsprozess des Bundes – von Bedeutung sind:
Zum ersten Bereich: Es gibt Situationen, in denen die Kantone mit grossem Aufwand Vernehmlassungen zu Gesetzesvorhaben des Bundes machen. Dann gehen die Kommissionen hin – manchmal auch mit Rückweisungs- und Nichteintretensantragen – und ändern die Vorlagen, über die ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist, stark ab. Sie demolieren diese Vorlagen manchmal und verändern sie bis zur Unkenntlichkeit. Während des Gesetzgebungsprozesses haben die Kantone dann keine Gelegenheit mehr, zu diesen neuen Lösungen, Ansätzen und Konzepten Stellung zu nehmen.
Sie haben mich richtig verstanden: Es geht mir nicht darum, dass über einzelne Punkte eine Vernehmlassung durchge-

führt wird. Aber es geht mir darum, dass eine Vernehmlassung durchgeführt wird, wenn ein ganzes System, ein ganzes Konzept – eben der Inhalt des Gesetzes – abgeändert wird. Die Kommission hat in diesem Sinne eine parlamentarische Initiative gutgeheissen, die in diesen Zusammenhang gehört und die von der nationalrätlichen Kommission dann noch gutgeheissen werden muss.

Der zweite Bereich betrifft den Einbezug der Kantone bei den Verordnungen. Hier hat es im Laufe der Jahre auch immer wieder Schwierigkeiten gegeben. Ich meine, dass die Kantone zu Recht fordern, dass sie zu allen wichtigen Verordnungen Stellung nehmen können, und zwar eben rechtzeitig, wie es in der Verfassung steht. Da haben Sie die Möglichkeit, mit dem Minderheitsantrag in der Detailberatung Klarheit zu schaffen.

Im dritten Bereich geht es um die Stellung der Kantone und ihrer Organe, z. B. der KdK, im Vernehmlassungsverfahren. Wir sind manchmal froh, wenn es schnell gehen muss, dass wir die Kantone auf diese Art vernehmen lassen können und sie sich dort einbringen können. Die Stellung dieser Organisationen haben wir auch zu diskutieren.

Summa summarum: Ich bin für Eintreten auf diese Vorlage und möchte Sie auffordern, die Gelegenheit zu benutzen – soweit das mit dieser Vorlage möglich ist, ich gebe gerne zu, dass es nicht nur darum geht, das Verhältnis zu den Kantonen zu verbessern, es geht ja dann meistens auch noch um die Substanz –, die Sorgen und Nöte der Kantone ernst zu nehmen. Hier haben wir eine Gelegenheit, dies zu tun.

Ich bitte Sie, einzutreten und die Verbesserungen noch anzubringen.

Stähelin Philipp (C, TG): Unser Kommissionspräsident hat bestens dargelegt, weshalb wir hier ein Gesetz zu erlassen haben und weshalb die Verordnung heute nicht mehr genügt. Damit gehen wir in der Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens einen Schritt weiter. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings sehen Sie, dass der Bundesrat trotz den detaillierten Vorschriften im Grunde genommen wieder völlige Freiheit hat, wie er diese Vernehmlassungsverfahren durchführt, und dass er vor allem in Form und Frist – ich verweise auf Artikel 7 – schlussendlich wieder nach seinem Gusto handeln kann. Mit anderen Worten: Dieses Gesetz ist zwar schön und recht, ganz am Schluss geht es aber darum, wie sich die Praxis hierzu entwickelt und wie es der Bundesrat und die übrigen angesprochenen Instanzen umsetzen.

Hier möchte ich die Bitte anbringen, dass künftig auf der Grundlage dieses neuen Gesetzes mit Abweichungen von der Norm des Vernehmlassungsverfahrens Zurückhaltung geübt wird. Wir haben das gerade in diesem Jahr beispielsweise mit den «Anhörungen» zum Krankenversicherungsgesetz erleben müssen, mit kurzfristigen Einladungen zu Konferenzen, die dann trotzdem wieder durch eine zusätzliche Ehrenrunde schriftlicher Art ergänzt worden sind. Am Schluss kommt kein Mensch mehr draus, was denn wirklich gilt. Protokolliert worden ist die Übung, wenn ich das richtig gesehen habe, auch nicht gross; mindestens ist bisher kein Protokoll eingegangen.

Es geht mir nur darum, dass sich all jene, welche dieses Gesetz anwenden, bewusst sind, dass sie dann nach wie vor zwar viele Freiheiten haben, dass sie diese aber zurückhaltend anzuwenden haben.

Im Übrigen bin ich klar für Eintreten.

Germann Hannes (V, SH): Ich kann es nach den beiden vorangegangenen Voten ganz kurz machen. Wenn wir wollen, dass unser System mit den drei Föderativebenen überlebt, respektive wenn wir diese Ebenen wirklich als ernsthafte Partner mit einbeziehen wollen, dann sind wir gut beraten, zu diesem Föderalismus auch Sorge zu tragen. Dazu gehören die Vernehmlassungen, die eine Kultur des gegenseitigen Austausches ermöglichen.

Der Einbezug der Kantone ist bereits angesprochen worden; es ist klar, hier gilt es einiges zu verbessern. Dazu brauche ich nichts mehr zu sagen. Ich meine aber, auch die Gemeinden sind wichtige Partner des Bundes. Sie sind ja auch oft von Entscheidungen des Bundes und von Gesetzesänderungen betroffen. Darum werden die Gemeinden auch entsprechend in die Vernehmlassungen einbezogen. Das ist mit der neuen Bundesverfassung so geregelt worden. In Artikel 50 der Bundesverfassung hat sich der Bund verpflichtet, die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden und Städte zu beachten. Bereits heute werden die beiden Kommunalverbände, der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband, vollumfänglich in die Vernehmlassungen mit einbezogen. In der ursprünglichen Vorlage ist das auch entsprechend berücksichtigt worden.

Nun hat sich aber bei den Absätzen 2 und 3 von Artikel 4 eine Verschlechterung eingeschlichen. Ich werde dann die Gründe bei der Beratung des Antrages Maissen noch im Detail einbringen.

Ich lege aber Wert darauf, dass Gemeinden und Städte als unterste föderative Ebene ihre wichtige Position im Denken und Handeln des Bundes erhalten können. Hier sollten wir keine Verschlechterung vornehmen, schon gar nicht, wenn sie dem Sinn und Geist der Bundesverfassung zuwiderläuft.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Bundesrat schlägt Ihnen mit der Botschaft zum neuen Vernehmlassungsrecht eine Neuregelung des ganzen rechtlichen Verfahrens der Vernehmlassung vor. Erstmals soll dieses Recht auf Gesetzesebene normiert werden. Ihr Kommissionssprecher hat bereits darauf hingewiesen, dass der Grund dafür in Artikel 147 der Bundesverfassung liegt, wonach das Vernehmlassungsrecht neu konzipiert ist, mit neuen Adressaten. In der Botschaft zur Revision der Bundesverfassung wurde auch ausgeführt, dass die neuen Regelungen in einem Gesetz präzisiert werden sollen. Aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung schliesslich braucht es neu für das Vernehmlassungsverfahren eine gesetzliche Grundlage. Das Vernehmlassungsverfahren ist für den Bundesrat von grosser politischer, aber auch praktischer Bedeutung. Die Mitwirkung der Vernehmlassungsadressaten dient der Meinungsbildung des Bundesrates, aber auch des Parlamentes. Die Stellungnahmen dieser Adressaten sind in den Entscheidungsprozess des Bundesrates einzubeziehen und entsprechend zu würdigen. Insofern dient diese Meinungsbildung der Entscheidfindung des Bundesrates – sei es beim Bundesrat selbst oder auf Stufe der Departemente –, und ist dann für das weitere Vorgehen von Bedeutung. Ich darf vielleicht in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass das Vernehmlassungsverfahren für das Parlament von grosser Wichtigkeit ist. Eine Studie hat für den Zeitraum 1995 bis 1997 Folgendes herausgefunden: Je umstrittener eine Vorlage im Vernehmlassungsverfahren war, umso mehr Änderungen gab es bei den Vorlagen des Bundesrates durch das Parlament.

Was soll mit dem Vernehmlassungsverfahren erreicht werden? Das Vernehmlassungsverfahren soll einen Mehrwert bringen in Bezug auf die sachliche Richtigkeit einer Vorlage, auf die Vollzugstauglichkeit, aber auch auf die Akzeptanz einer entsprechenden Vorlage. Vor allem soll es der Mitwirkung der Kantone dienen, um dort, wo es um Vollzugsfragen geht, eben die Meinung der Kantone zu hören. Nicht nur das Vernehmlassungsverfahren regelt den Beizug der Kantone, sondern der Bundesrat ist zudem aufgrund von Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe d des Parlamentsgesetzes dazu verpflichtet, im Rahmen seiner Botschaften bereits auf die Vollzugstauglichkeit von Vorlagen hinzuweisen. Natürlich ist die politische Akzeptanz einer Vorlage ganz besonders wichtig.

Die Vorlage des Bundesrates zum Vernehmlassungsrecht verfolgt vier Ziele, ich habe es bereits erwähnt: Es geht darum, eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen, es geht aber auch darum, Artikel 147 der Bundesverfassung zu präzisieren. Weiter soll das Vernehmlassungsverfahren an die neuen Informations- und Kommunikationsformen angepasst und angeglichen werden, damit eben auch

hier Effizienz hergestellt werden kann. Eine wesentliche Zielsetzung dieser Neuregelung liegt in der Straffung und Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens.
Hier teile ich die Bedenken von Herrn Stähelin, der gesagt hat, dass in der Vergangenheit eben die Freiheit des Bundesrates zu gross gewesen sei, Vernehmlassungsverfahren durchzuführen – nicht nur die des Bundesrates, sondern auch die der Departemente. Ziel des Gesetzes soll es sein, dass eben hier das Vernehmlassungsverfahren eingeschränkt wird, dass Qualität vor Quantität geht, wie auch Ihr Kommissionssprecher erläutert hat. Diesem Ziel dienen vier übergeordnete Massnahmen: Der Gegenstand der Vernehmlassung wird auf wichtige Vorhaben beschränkt, wie das auch die Verfassung vorschreibt. Schliesslich soll die Zuständigkeit zur Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren klar geregelt werden. Neu sind es nur noch der Bundesrat und die entsprechenden parlamentarischen Kommissionen, welche Vernehmlassungsverfahren eröffnen sollen. Die Departemente können zwar nach wie vor Anhörungen durchführen, aber es sind keine eigentlichen Vernehmlassungen mehr, sondern sollten gezielte Anhörungen für einen beschränkten Kreis von Adressaten sein. Insofern wird auch der Kreis der ständigen Vernehmlassungsadressaten präzisiert und ergänzt, und zwar werden aufgrund von Artikel 50 der Bundesverfassung auch die Gemeinden und Stadte mit einbezogen.
Aber nach wie vor ist der Einbezug der Kantone von wesentlicher Bedeutung; Herr Büttiker hat darauf hingewiesen. Ich denke, dass dieser Einbezug der Kantone in den Entscheidungsprozess nach den Erfahrungen vom 16. Mai 2004 eine besondere Bedeutung erhalten hat. Was das Verfahren der parlamentarischen Kommissionen betrifft, ist es richtig, dass es über das Parlamentsgesetz geregelt wird und dass das Parlament selbst entscheidet, wie es die Kantone in seinen Entscheidungsprozess besser einbeziehen will. Hier ist besonders der Ständerat gefordert.
Wir legen Ihnen bewusst einen schlanken Gesetzentwurf vor Technische Bestimmungen sollen in einer Ausführungsverordnung geregelt werden. Damit soll das Vernehmlassungsrecht auch handhabbar und leserlich sein.
Ich bitte Sie, auf dieses Gesetz einzutreten. Ich werde in der Detailberatung auf einzelne Bestimmungen zu sprechen kommen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Pfisterer Thomas
Abs. 1
.... Vernehmlassungsverfahrens gemäss Artikel 147 der Bundesverfassung.
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Pfisterer Thomas
Al. 1
.... procédure de consultation selon l'article 147 de la Constitution fédérale.
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Pfisterer Thomas (RL, AG): Es gibt ausserhalb von Artikel 147 besondere Stellungnahme- und besondere Mitwirkungsrechte der Kantone. Mein Antrag will klarstellen, dass das Vernehmlassungsgesetz diese Rechte nicht verkürzen will. Ich verweise etwa auf Artikel 45 Absatz 2 der Bundesverfassung: Dort sind weitere Stellungnahmen der Kantone vorgesehen, die ihre Interessen betreffen, also zum Beispiel auch zur Legislaturplanung, zu bundesrätlichen Berichten, zu Projekten, die für das Verhältnis Bund/Kantone wichtig, aber eben nicht von grosser Tragweite für die allgemeine Öffentlichkeit sind. Wenn Sie auch etwa Artikel 3 Absatz 1 des vorliegenden Entwurfes sehen, der die Vernehmlassung auf «grundlegende» Gesetzesbestimmungen beschränken will – also nicht alle, nur die «grundlegenden» Gesetzesbestimmungen –, sehen Sie auch dort ein Problem: Die Kantone müssen im Anwendungsbereich von Artikel 46 der Bundesverfassung alle Gesetze umsetzen. Es kann also auch dort sinnvoll sein, über Artikel 147 der Bundesverfassung die Kantone zur Mitwirkung zuzulassen. Oder nehmen Sie vor allem Artikel 55 der Bundesverfassung: Er sieht Stellungnahmen beispielsweise «rechtzeitig» vor, also früher, bevor die Entwürfe zu einem völkerrechtlichen Vertrag vorliegen, beispielsweise zum Verhandlungsmandat usw. Auch dort gibt es Mitwirkungsmöglichkeiten über Artikel 147 hinaus.
Wenn wir diese weiter gehenden Mitwirkungsrechte nicht vorbehalten, bestehen mindestens zwei Risiken, zunächst ein durchaus praktisches: Wer sich mit Vernehmlassungen befasst, wird das Vernehmlassungsgesetz zur Hand nehmen und wird darin an sich nichts dazu finden. Wir helfen also dem Praktiker, wenn wir das klarstellen. Zweitens ist darüber hinaus ein Gesetz massgebend, selbst wenn die Bundesverfassung eine andere Regelung enthält, sodass man die Frage stellen kann, ob nicht die Gefahr bestehe, dass das Vernehmlassungsgesetz dann eben vorrangig behandelt wird und Artikel 45 oder 55 der Bundesverfassung nicht zum Zuge kommen. Natürlich ist im Ingress Artikel 147 der Bundesverfassung erwähnt, aber der Ingress eines Gesetzes erhält keine Gesetzeskraft – er ist ein Argument, nicht mehr. Darum scheint es mir sinnvoll zu sein, hier Konflikten auszuweichen, darum wollte ich das klarstellen.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Notre collègue Pfisterer veut apporter une précision dans un domaine dans lequel il n'y a jamais eu d'ambiguïté. Il n'y a jamais eu d'ambiguïté sur le fait que cette loi était destinée uniquement à régler ce que la Constitution elle-même, selon le titre de l'article 147, appelle «la procédure de consultation». Il n'y a jamais eu d'ambiguïté sur ce point. En particulier, il n'a jamais été imaginé lors des délibérations en commission que cette loi pouvait aussi porter sur un autre domaine, important, qu'est la participation des cantons, des agglomérations ou des villes au processus de décision. Cette ambiguïté n'a donc pas suscité de discussion au sein de la commission.
La commission n'ayant bien sûr pas délibéré de cette proposition, il m'est, dès lors, difficile de vous donner son avis. Je constate simplement qu'avant l'article 1, on mentionne très clairement, comme dans toute loi, la base constitutionnelle qu'est l'article 147 de la Constitution. L'article 1, lui, règle directement l'objet même de la procédure de consultation, et je crois qu'au sein des institutions du pays, la procédure de consultation n'a pas d'autre finalité que ce que les articles de cette loi essaient de régler. Je ne crois pas qu'il faudrait créer une sorte de confusion – en disant qu'il y a une consul-

tation A et une consultation B – entre la procédure de consultation et la procédure de participation des cantons ou des villes.
De telle sorte, il me paraît finalement que la précision que veut apporter notre collègue Pfisterer pourrait aller à sens contraire et faire croire qu'il y a d'autres règles de consultation alors que ce n'est pas le cas. Les autres questions concernent la participation, et la procédure de consultation n'est, finalement, que ce que propose cette loi.
Dans ce cas, je pourrai vous proposer de rejeter la proposition Pfisterer Thomas, la loi me paraissant déjà suffisamment claire, tant dans sa teneur que dans la base constitutionnelle qu'elle évoque par l'article 147.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Unser Kommissionspräsident hat es gesagt: Wir haben in der Kommission dieses Problem nicht behandelt. Man muss ganz ehrlich zugestehen, es ist uns gar nicht in den Sinn gekommen, dass hier ein Problem bestehen könnte. Nachdem nun aber Herr Pfisterer dieses Problem aufwirft, bin ich persönlich der Auffassung – im Gegensatz zu unserem Kommissionspräsidenten –, dass es sinnvoll ist, dem Antrag Pfisterer Thomas zuzustimmen, damit der Zweitrat hier effektiv dieses Problem ernsthaft behandeln kann. Wenn Sie der Kommission zustimmen, geht dieses Problem vielleicht im Zweitrat unter. Wenn Sie Herrn Pfisterer zustimmen, kann hier noch einmal ernsthaft darüber gesprochen werden. Das ist ein Problem, das wir einfach schlicht nicht gesehen und nicht behandelt haben. Ich würde persönlich, und ich darf das sagen, weil die Kommission hier nichts beschlossen hat, dem Antrag Pfisterer Thomas zustimmen.

Stähelin Philipp (C, TG): Ich möchte mich meinem Vorredner anschliessen. Wir haben tatsächlich in der Kommission nicht darüber gesprochen Ich meine, es wäre nicht falsch, wenn der Zweitrat sich hier einige Gedanken macht, und zwar noch aus einem anderen Grunde: Wir haben ja nicht nur in der Bundesverfassung weitere Bestimmungen, welche das Vernehmlassungsverfahren berühren, wir haben auch in einer Vielzahl von Gesetzen Bestimmungen über Vernehmlassungselemente. In der Botschaft wird das Verhältnis zu bestehenden spezialgesetzlichen Anhörungsbestimmungen zwar beleuchtet. Aber es wird vielleicht etwas zu rasch gesagt, dass alle diese Spezialgesetze im Einzelfall anzusehen und im Lichte von Artikel 147 der Bundesverfassung auszulegen seien. Man kann das auch genau umgekehrt sehen, nämlich so, dass die Spezialgesetze sich über die Grundfrage von Artikel 147 der Bundesverfassung aussprechen, dass es in jenen Bereichen, welche spezialgesetzlich angesprochen werden, in der Meinung des Gesetzgebers um Vorhaben von grosser Tragweite geht. Deshalb hat er das dort ausdrücklich nochmals geregelt. Ich glaube, es kann nicht schaden, wenn man mit der Ergänzung von Artikel 1 auf diese Problematik hinweist.
Ich werde deshalb ebenfalls zustimmen.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich möchte mich hier dem Kommissionssprecher anschliessen und Ihnen beantragen, diesen Zusatz abzulehnen.
Ich habe Verständnis für gewisse Argumentationen von Herrn Pfisterer. Bis jetzt ist die gesetzliche Grundlage aber immer im Ingress erwähnt worden. Ich befürchte, dass ein Präjudiz geschaffen wird, wenn Sie in einem besonderen Fall, in diesem Fall beim Vernehmlassungsgesetz, beginnen, den Ingress in den Zweckartikel aufzunehmen. Der Zweckartikel ist in der Fassung des Bundesrates klar. Er wird mit Artikel 3 des Gesetzes ergänzt, sodass man genau weiss, in welchen Fällen eine Vernehmlassung durchzuführen ist, nämlich bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen.
Es ist klar, dass die Mitwirkung insbesondere der Kantone gemäss Artikel 45 der Bundesverfassung darüber hinausgeht, aber hier wird ein etwas spezielles Mitwirkungsinstrument geregelt, nämlich das Vernehmlassungsverfahren. Wir sollten nicht Verwirrung stiften, indem wir verschiedene Elemente miteinander verbinden. Wir sollten das aber auch aus Präjudizgründen im Hinblick auf andere Gesetze nicht tun, bei denen wir dann in derselben Lage sind und entscheiden müssen, ob die verfassungsmässige Grundlage in den Gesetzestext aufgenommen werden soll oder nicht.
Deshalb möchte ich Sie bitten, auf diesen Zusatz zu verzichten.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 21 Stimmen
Für den Antrag der Kommission .... 9 Stimmen

Art. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Mehrheit
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Streichen

Antrag der Minderheit
(Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo, Stähelin)
Abs. 2bis
Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird durchgeführt, wenn die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind.

Art. 3
Proposition de la majorité
Al. 1, 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
Biffer

Proposition de la minorité
(Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo, Stähelin)
Al. 2bis
Une consultation est organisée sur des projets d'ordonnance si les cantons sont largement concernés.

Abs. 1 – Al. 1

Studer Jean (S, NE), pour la commission: A l'article 3, la loi essaie de définir les dispositions, les travaux préparatoires, la nature des travaux préparatoires qui doivent faire l'objet d'une consultation. Elle reprend ainsi les formulations générales de la base constitutionnelle.
Dans ce débat, la commission a souhaité apporter une précision s'agissant de la lettre b. La lettre b précise que les dispositions légales fondamentales doivent faire l'objet d'une consultation. Aux yeux de la commission, les révisions de loi touchant à la procédure devant le Parlement ne sont pas des dispositions légales fondamentales qui font l'objet d'une consultation.
On a cité ainsi l'exemple des nouvelles compétences de la Délégation des finances qui ont fait l'objet d'une discussion au sein de notre Parlement. Aux yeux de votre commission, une telle discussion sur ces compétences de la Délégation des finances ne devrait pas faire l'objet de consultation. La commission a souhaité que cette précision soit apportée dans le débat afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur la portée de la lettre b.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Darf ich nach den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten eine Frage stellen? Zumindest eine Frage redaktioneller Natur?

Was sind eigentlich die «grundlegenden Gesetzesbestimmungen»? Was ist «das Gesetz»? Die Botschaft verweist auf den materiellen Gesetzesbegriff, sie verweist ausdrücklich auf Artikel 164 der Bundesverfassung. Dort heisst es, dass in ein Gesetz insbesondere die «grundlegenden Bestimmungen» gehören – «les dispositions fondamentales». Wenn man das jetzt in Artikel 3 Absatz 1 Litera b übernimmt, hiesse das eigentlich: die «grundlegenden grundlegenden Bestimmungen» – also zweimal das Wort «grundlegend», grundlegend im Quadrat. Das macht doch nicht unbedingt Sinn.
Ich neige dazu, dass man alle Gesetze – fast alle Gesetze! – auch inhaltlich dem Vernehmlassungsverfahren unterstellen sollte. Die Bundesverfassung spricht in Artikel 147 von «wichtigen Erlassen» und will damit sagen: nicht alle Erlasse, sondern nur die wichtigen. Ich meine, fast alle Gesetze seien wichtig, und man solle dann im übrigen Bereich, also bei den Verordnungen, bei den Parlamentsverordnungen usw., differenzieren. Die Frau Bundeskanzlerin hat zu Recht auf das Anliegen der Verwesentlichung hingewiesen. Ich unterstütze das voll und ganz.
Es ist also ein inhaltliches Problem. Frage: Müssen wir erstens nicht alle Gesetze dem Vernehmlassungsverfahren unterstellen, zweitens auch redaktionell, da die Bestimmung zumindest so sehr schwer verständlich ist?

Studer Jean (S, NE), pour la commission: La commission n'a pas examiné les questions soulevées par notre collègue Pfisterer. Elle n'a pas non plus voulu, dans le cadre de cette loi sur la procédure de consultation, réengager le débat qui a eu lieu, dans le cadre de la révision de la Constitution fédérale, sur l'article 164 qui définit ce qui doit en tout cas faire l'objet d'une loi fédérale au sens formel du terme.
La commission a simplement repris les dispositions de l'article 164 alinéa 1 lettres a à g en considérant qu'en tout cas sur ces questions-là, une consultation devait avoir lieu, sans dire que c'était forcément pour toutes les lois fédérales, mais qu'au moins sur ces points-là des garanties soient données.
Puisque j'ai la parole, je me permets aussi, en répondant à notre collègue Pfisterer, d'attirer votre attention sur l'alinéa 2 qui prévoit aussi une consultation – et non pas une possibilité de procéder à une consultation, mais vraiment une obligation d'engager une consultation – sur d'autres objets que ceux mentionnés à l'alinéa 1. Parmi ceux-ci, on peut comprendre notamment les lois auxquelles pense notre collègue Pfisterer.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: In der Tat wird hier das Gewicht auf eine Konzentration des Vernehmlassungsverfahrens gelegt. Deshalb wird das «grundlegend» von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung im Buchstaben b noch einmal präzisiert mit «grundlegenden Gesetzesbestimmungen». Es geht darum, die wichtigen Gesetze vorzulegen, und das betrifft vor allem neue Gesetze, Totalrevisionen von Gesetzen Aber es kann auch vorkommen, dass ein Artikel eines Gesetzes geändert wird, wo es wirklich um nebensächliche Bestimmungen geht, und dort erachten wir ein Vernehmlassungsverfahren nicht als notwendig.
Deshalb würde es eigentlich zu weit gehen, wenn wir sagen würden: Alle Gesetze und alle Gesetzesänderungen, auch wenn es geringfügige sind, müssen dem Vernehmlassungsverfahren unterworfen werden. Es muss sich in der Praxis entwickeln, dass es in der Regel wichtige Gesetze und wichtige Gesetzesbestimmungen betrifft. Aber ich glaube, man sollte davon absehen, eben auch kleinere Gesetzesänderungen, die auch ein Vollzug von bereits getroffenen Massnahmen sind, dem Vernehmlassungsrecht zu unterwerfen. Es ist dann eine Abschätzung in der Praxis des Vollzugs dieses Gesetzes.

Präsident (Frick Bruno, erster Vizepräsident): Vonseiten des Rates geht offenbar der Wunsch an den Nationalrat, diese Frage anzuschauen.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Vous l'avez entendu, la commission a été très attentive à la position des cantons dans le cadre de cette loi sur la consultation, et en particulier au fait que l'on attendait surtout de la part du Conseil fédéral, mais aussi de la part des commissions parlementaires, qu'ils se soucient d'associer correctement les cantons au processus de décision.
C'est cette considération qui inspire l'alinéa 2 de l'article 3. En effet, à la fin de cet alinéa, il est précisé que les autres objets que ceux mentionnés à l'alinéa 1 doivent aussi faire l'objet d'une consultation en particulier lorsque leur «exécution sera confiée .... à des organes extérieurs à l'administration fédérale». Par «organes extérieurs à l'administration fédérale», la commission et le Conseil fédéral sont d'avis qu'il faut comprendre les cantons.
Cette place des cantons est mentionnée d'ailleurs dans d'autres dispositions de la loi. Aux yeux de la majorité de la commission, cette formulation est suffisamment précise sans qu'on doive reprendre celle de la minorité qui demande, à l'alinéa 2bis, que les cantons soient consultés sur tout projet d'ordonnance. On peut effectivement imaginer des projets d'ordonnance dont l'exécution ne serait pas, en partie, confiée à des cantons. Dans ce cas, la majorité ne comprendrait pas qu'il faille néanmoins consulter les cantons, tâche de consultation dont on sait qu'elle peut être parfois assez lourde. La loi vise justement à l'essentiel et il ne paraît pas qu'il faille institutionnaliser la consultation des cantons sur tous les projets d'ordonnance, y compris ceux dont l'exécution ne leur incomberait pas.

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Büttiker Rolf (RL, SO): Die Minderheit möchte mit Artikel 3 Absatz 2bis im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren Klarheit schaffen. Zu den Ausführungen von Herrn Studer muss ich sagen: «Die Botschaft hör' ich wohl ....» Aber den Kantonen fehlt der Glaube; Sie haben einen Brief der Kantone erhalten, in dem sich dieses Misstrauen manifestiert. Ich möchte die Gelegenheit dazu benutzen und dafür sorgen, dass die Kantone den Ständerat wieder in ihr Abendgebet einschliessen.
Es geht um die Kantone, und Herr Pfisterer hat schon auf die Kompliziertheit von Artikel 3 Absatz 1 hingewiesen. Nun kommt zu allen anderen Vorhaben noch Absatz 2 hinzu, wo es heisst: «.... wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden». Da gibt es doch Fragen und die Möglichkeit von Unklarheiten, sodass die Kantone dann wieder nicht einbezogen werden. Solche Pannen hat es auch in der Vergangenheit gegeben.
Die Bestimmung ist kompliziert und alles andere als einfach zu verstehen. Ich frage mich als gewöhnlicher Ständerat, warum man etwas, das eigentlich unbestritten ist, nicht auch in dieses Gesetz hineinschreibt. Deshalb möchte die Minderheit Absatz 2 durch Absatz 2bis ergänzen, der lautet: «Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird durchgeführt, wenn die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind.» Damit sind also nicht alle Verordnungen gemeint
Die Kantone argumentieren mit einem gewissen Recht, dass sie vor allem bei Verordnungen sehr stark betroffen sind – Stichwort Vollzugsföderalismus. Sie haben beim Vollzug eine wichtige Aufgabe zu erfüllen und leben bzw. leiden unter diesen Verordnungen. Deshalb wollen sie ohne Wenn und Aber und mit absoluter Klarheit garantiert haben, dass sie bei diesen Verordnungen, die sie in erheblichem Mass betreffen, herangezogen werden.
Ich möchte den Ständerat fragen: Warum soll man das nicht der Klarheit halber einfügen, wenn die Kantone darauf beharren? Klarheit ist auch dafür gut, dass wir das Misstrauen, das die Kantone aufgrund vergangener Fälle haben, wo sie

manchmal nicht herangezogen wurden, aus der Welt schaffen. Machen wir also eine Ergänzung zu diesen komplizierten Absätzen 1 und 2 von Artikel 3 und beziehen wir die Kantone mindestens so weit ein, als sie betroffen sind.
Mit meinem Minderheitsantrag möchte ich nicht mehr und nicht weniger. Er wird auch von aktiven und alt Regierungsräten unterstützt.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: J'ai déjà expliqué la position de la majorité de la commission selon laquelle l'alinéa 2 offre suffisamment de garanties dans le cas où la consultation des cantons s'impose lorsqu'ils peuvent être associés à l'exécution d'une ordonnance. Encore une fois, je rappelle que l'alinéa 2 n'est pas une «Kann-Vorschrift» mais une «Muss-Vorschrift», et cette garantie à l'alinéa 2 paraît suffisante à la majorité de la commission.

Lauri Hans (V, BE): Ich habe noch eine Frage zum Minderheitsantrag, vielleicht an Kollege Büttiker, ich weiss es nicht. Wenn die Minderheit sagt, «ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen», dann wird an sich legiferiert, wie mit Verordnungen umzugehen ist. Ich gehe aber davon aus, dass in Absatz 2 mit der Formulierung «zu anderen Vorhaben» auch Verordnungen gemeint sind. Mit anderen Worten: Die Minderheit will damit nicht die Verordnung an sich regeln, sondern nur die Verordnung im Zusammenhang mit Kantonen. Diese Differenzierung scheint mir sehr wesentlich zu sein; sonst könnte man nämlich sagen: Weil in Absatz 2bis zu Verordnungen legiferiert wird, als Lex specialis, fällt die Verordnung zu Absatz 2 heraus. Aber das will man ja nicht. Das musste noch klargestellt und vielleicht auch – wenn der Minderheitsantrag durchkommt – im Zweitrat noch etwas besser dargestellt werden.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Es geht mir wie Herrn Lauri. Es besteht ein Zusammenhang zwischen den Absätzen 2 und 2bis. Wie ich die von Herrn Büttiker angeführte Minderheit verstehe, ist sie bereit, in der Verwesentlichung des Vernehmlassungsrechtes einen Schritt weiter zu gehen. Sie sagt nicht, zur Verordnung sei nicht generell ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, sondern mindestens bei den Kantonen. Das andere muss man dann im Einzelfall entscheiden. Diese Verwesentlichung scheint mir wichtig zu sein und wird dann auch im Zweitrat möglicherweise zu einer redaktionellen Anpassung führen.
Darf ich aber – und deswegen habe ich um das Wort gebeten – noch eine Bemerkung zur Verfassungsdiskussion machen? Ich hatte damals als Vertreter der Kantone im Leitungsausschuss des EJPD zur Vorbereitung des Verfassungsentwurfs zuhanden des Bundesrates mitzuwirken. Grundlage war die Stellungnahme der Kantone zum Vernehmlassungsentwurf von 1995. In dieser Stellungnahme haben alle Kantone die Meinung vertreten, es sei ein Konsultationsverfahren für Verordnungen einzuführen. Es wurde uns damals vom Bundesrat entgegengehalten, das sei nicht verfassungswürdig, das müsse man nicht in der Verfassung festhalten, das komme dann später im Gesetzgebungsverfahren. Darum können Sie es mir heute nicht verargen, wenn ich Jahre später auf diese Bemerkung des Bundesrates zurückkomme und sage: Hic Rhodus, hic salta! Jetzt bitte diesen Scheck einlösen!

Büttiker Rolf (RL, SO). Exakt, Herr Lauri! Ich verstehe die Interpretation des Minderheitsantrages genau so, wie Sie es ausgelegt haben: als Verwesentlichung. Wenn bei Absatz 1 alle Stricke reissen und die Kantone betroffen sind, ist zwingend ein Vernehmlassungsverfahren durchzufuhren. Ich habe das im Rahmen der vom Büro organisierten Aussprachen mit den Kantonsvertretern genauso interpretiert. Diejenigen, die schon länger in diesem Rat sind, können sich an das, was Herr Pfisterer vorhin gesagt hat, auch noch erinnern, nämlich dass an dieser Stelle von bundesrätlicher Stelle gesagt wurde, dieses Problem müsse eben auf Gesetzesstufe gelöst werden, wenn das Gesetz kommt; also nicht damals bei der Nachführung der Bundesverfassung, sondern hier.
Wir werden jetzt dann von der Mehrheit und von der Frau Bundeskanzlerin hören, ja, das sei mit Absatz 2 alles abgedeckt. Aber wenn es eben abgedeckt ist, warum kann man dann nicht Klarheit schaffen und für den Fall, dass alle Stricke reissen, was in der Vergangenheit auch schon passiert ist, die «Libero-Position» besetzen und den Antrag dieser Minderheit einfügen?

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: In der Tat ist es so, dass wir das Anliegen, das die Minderheit in Absatz 2bis vertritt, in Absatz 2 verwirklicht haben; das ist auch das Konzept des Gesetzentwurfes. Zu diesen «anderen Vorhaben» gehören eben auch die Verordnungen. Wir haben diesen Zusatz auf Wunsch von 12 Kantonen in der Vernehmlassung in Absatz 2 aufgenommen, insbesondere auch den Zusatz, dass ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss, wenn ein Gesetz oder eine Verordnung in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Damit erachten wir das Anliegen der Kantone eigentlich als erledigt.
Wenn Sie dieser allgemeinen Formulierung der Minderheit in Absatz 2bis zustimmen, müssen Sie sich bewusst sein, dass die Vernehmlassungen über Verordnungen damit auch an die weiteren Vernehmlassungsadressaten gehen müssen, nämlich an die politischen Parteien, an die Verbände, an die Wirtschaftskreise, Städte, Gemeinden usw. Das erachten wir als nicht nötig. Wenn schon, müssten Sie in Absatz 2bis diese Vernehmlassung ganz klar auf die Kantone beschränken, und das ist in dieser Formulierung nicht gegeben. Es ist aber auch ein Anliegen der Kantone, dass das Vernehmlassungsverfahren auch quantitativ gestrafft wird.
Deshalb glauben wir, dass dieser Zusatz in Absatz 2bis nicht nötig ist, da aufgrund von Absatz 2 selbstverständlich eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss, wenn Verordnungen die Kantone eben in wesentlichem Ausmass betreffen
Ich bitte Sie, diesen Zusatz abzulehnen; allenfalls zu präzisieren – das könnte im Zweitrat geschehen –, dass dieser Zusatz nur für die Kantone gilt und nicht für weitere Adressaten.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Minderheit .... 20 Stimmen
Dagegen ... 7 Stimmen

Abs 3 – Al. 3

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Dans son projet à l'alinéa 3 de l'article 3, le Conseil fédéral souhaitait se garder la possibilité d'organiser une consultation sur des projets d'experts, en précisant, disait-il, «si les circonstances le justifient».
A l'unanimité, votre commission a décidé de vous inviter à biffer cette disposition.
Je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière: la loi vise à simplifier, à clarifier la procédure de consultation, à lui fixer aussi certaines limites; pour votre commission, ces limites conduisent notamment à réserver la procédure de consultation aux actes du Conseil fédéral ainsi qu'aux actes des commissions parlementaires. Il ne s'agit pas ici d'ouvrir la porte pour multiplier des procédures de consultation, en particulier sur des projets d'experts. Ce sont les décisions ou les projets de décisions du Conseil fédéral qui doivent pouvoir faire l'objet d'une consultation, exercice parfois lourd, également pour ses destinataires. Il n'y a dès lors pas lieu de multiplier les possibilités, notamment d'ouvrir cette possibilité à des projets d'experts.
C'est pour cela que votre commission vous propose de biffer cette disposition.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Wir können diesem Streichungsantrag zustimmen. Dieser Streichungsantrag geht in die Stossrichtung einer Motion aus dem Nationalrat, welche verlangte, dass nur jene Vorlagen in die Ver-

nehmlassung gehen, die einer ersten Beratung im Regierungskollegium unterstanden. Der Streichungsantrag unterstützt dieses Anliegen.

Angenommen – Adopté

Art. 4
Antrag der Mehrheit
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Zur Stellungnahme werden eingeladen:
....
c. die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise, namentlich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft.
d. Streichen
e. Streichen
Abs. 3
Streichen

Antrag der Minderheit
(Büttiker)
Abs. 2
....
c. die Konferenz der Kantonsregierungen und die Dachverbände von Gemeinden, Städten und Berggebieten,
d. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
e. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Maissen
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Germann
Abs. 2
....
a. Kantone und ihre Koordinationsorgane;
....
c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete;
....

Art. 4
Proposition de la majorité
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
....
c. les autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce, notamment les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie qui oeuvrent au niveau national.
d. Biffer
e. Biffer
Al. 3
Biffer

Proposition de la minorité
(Büttiker)
Al. 2
....
c. la Conférence des gouvernements cantonaux et les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne;
d. Adhérer au projet du Conseil fédéral
e. Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Maissen
Al. 2, 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Germann
Al. 2
....
a. cantons et leurs organes de coordination;
....
c. les associations faîtières des communes, de villes et des régions de montagne;
....

Studer Jean (S, NE), pour la commission: L'alinéa 2, en particulier aux lettres c, d et e, concerne la question importante de savoir qui participe obligatoirement à la consultation, puisque l'article 4 alinéa 1 précise que tout le monde «peut» y participer; mais l'alinéa 2 définit qui est invité à donner son avis.
Dans son projet, le Conseil fédéral proposait la liste que vous avez sous les yeux, à savoir de consulter obligatoirement non seulement les cantons et les partis politiques, mais aussi les associations faîtières des cantons, des communes, des villes et des régions de montagne qui sont actives sur le plan national; mais aussi les associations faîtières de l'économie, toujours actives sur le plan national; et les autres milieux concernés par les projets mis en consultation.
La majorité de votre commission ne partage pas ce point de vue pour trois raisons:
1. Il y a d'abord une raison constitutionnelle à l'article 147 – on l'a souvent cité jusqu'à maintenant –, qui définit qui est consulté. L'article 147 est particulièrement clair. Il dit que sont consultés «les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés». La disposition constitutionnelle ne dit pas qu'il y a d'autres institutions qui sont obligatoirement consultées, à part les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés.
Dans leur version, tant le Conseil fédéral que la minorité de la commission vont finalement au-delà de la base constitutionnelle en imposant la consultation d'autres associations.
2. Il y a ensuite une raison institutionnelle. Les associations faîtières restent des associations. Elles n'appartiennent pas aux institutions telles qu'elles sont reconnues ou par la Constitution ou par la loi. Ce sont des associations qui se font, ce sont aussi des associations qui peuvent se défaire.
Et il n'apparaît pas non plus à la majorité de la commission qu'au niveau d'une loi, il faille institutionnaliser des entités politiques qui se créent en association. Cela est particulièrement vrai aussi, pour aborder la proposition de minorité Büttiker, pour la Conférence des gouvernements cantonaux. Il n'apparaît pas aux yeux de la commission que, dans la loi, on doive institutionnaliser l'association que constitue la Conférence des gouvernements cantonaux. La Constitution demande de consulter les cantons. Si les cantons veulent s'exprimer par la Conférence des gouvernements cantonaux ou par une autre structure, c'est à eux de le décider. Il n'appartient pas au niveau fédéral d'institutionnaliser ce type d'interlocuteurs.
3. Et enfin, il n'est pas toujours facile de savoir comment doivent être comprises les associations faîtières mentionnées à la lettre c. Prenons l'exemple d'une commune du Jura, la ville de La Chaux-de-Fonds, doit-elle être consultée comme membre de l'association des villes suisses, doit-elle être consultée comme membre de l'association des régions de montagne de l'Arc jurassien, doit-elle être consultée comme membre de l'association faîtière des communes? Bref, institutionnaliser au niveau de la loi risque d'apporter plutôt de la confusion dans la simplification au lieu de la clarté avec laquelle on souhaite aborder la procédure de consultation.
Dès lors, la majorité de la commission vous propose d'en rester à la définition des partenaires obligatoirement invités donnée par l'article 147 de la Constitution fédérale, à savoir consulter les cantons – et non pas une structure qui se crée –, consulter les partis politiques et l'ensemble des milieux intéressés.
Il y a aussi, et c'est un quatrième argument, un souci d'efficacité. On vient d'aborder la question de la loi sur l'analyse génétique humaine. Veut-on que l'association des régions

de montagne de l'Arc jurassien se prononce sur la loi sur l'analyse génétique humaine? Si l'on suit la version du Conseil fédéral ou celle de la minorité Büttiker, on n'échappera pas à demander à l'association des régions de montagne ce qu'elle pense de la loi sur l'analyse génétique humaine. Or, de nouveau, le souci de simplification, d'efficacité, mais aussi de valorisation de la procédure de consultation ne peut être réalisé par ce type de dispersion des milieux qui seraient consultés.
Je vous invite à suivre la majorité, et parce que le texte de la loi est clair, il n'est plus nécessaire, à ce moment-là, de préciser à l'alinéa 3 que la Chancellerie fédérale doit tenir la liste des organisations consultées systématiquement, car vous trouvez immédiatement la réponse à l'alinéa 2.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich bin in der Minderheit zwar alleine, aber ich möchte eigentlich das Konzept des Bundesrates. Ich finde, die Konzeption des Bundesrates ist bei Absatz 2 Buchstaben c, d, e und bei Absatz 3 die richtige Es wird ja noch ein Einzelantrag Maissen kommen, der jetzt von Herrn Bieri begründet wird.
Die Differenz zum Bundesrat ist eine kleine. Ich habe mich belehren lassen: Vor allem die Kantone haben Wert darauf gelegt – man kann dann entscheiden, welches die besseren Begriffe sind. Der Bundesrat schlägt vor: «die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone». Ich habe mir sagen lassen, dass die Kantone mit diesem Begriff gar nicht einverstanden seien, dass es «die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone» eigentlich gar nicht gebe, sondern dass bei den Kantonen «die Konferenz der Kantonsregierungen» der richtige Ausdruck sei. Wenn das der richtige Ausdruck ist, sollte man ihn auch ins Gesetz schreiben.
Im Übrigen bin ich der Ansicht, dass die Mehrheit vor allem mit der Formulierung «die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise» eine massive Einschränkung im Vernehmlassungsrecht vornimmt, was von den betroffenen Kreisen im Anwendungsfall gar nicht goutiert werden wird. Davon bin ich schon im Voraus überzeugt, und da liegt auch die wesentliche Differenz zur Konzeption des Bundesrates. Ich bin froh, dass mein Sitznachbar und Stimmenzählerkollege im Tandem den Antrag des Bundesrates vertritt, womit die Minderheit etwas Unterstützung bekommt. Wir müssen dann ausdiskutieren, welches der bessere Ausdruck für die Organe der Kantone ist, die da involviert sind.
Ich bitte Sie, der Konzeption – wenn man so sagen kann – des Bundesrates zu folgen und den Ausdruck «die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone» durch den richtigen Ausdruck – «die Konferenz der Kantonsregierungen» – zu ersetzen.

Präsident (Frick Bruno, erster Vizepräsident): Der Antrag Maissen wird von Herrn Bieri übernommen und begründet.

Bieri Peter (C, ZG): Herr Maissen ist Präsident der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete. In dem Sinne ist er hier doppelt betroffen. Zum einen vertritt er eine Organisation, die namentlich zwar nicht als Organisation, sondern als Vertreterin des Berggebietes, in der Verfassung, aber auch hier im Gesetz erwähnt wird. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete ist ein solcher Dachverband. Im Übrigen vertrete ich mit der Litra auch einen Dachverband, was damit von beiden Seiten offen gelegt werden soll.
Was sowohl meinen Kollegen Maissen als auch mich in der Fassung der vorberatenden Kommission stört, ist die folgende Tatsache: Mit der Fassung, so, wie sie nun die Mehrheit der Kommission festlegt, ist es bis zu einem gewissen Grad der Verwaltung anheim gestellt, festzulegen, ob zu einer bestimmten Vorlage ein Verband angefragt werden soll, seine Meinung kundzutun. Mit dieser Einschränkung erhalten die Behörden eine nicht zu unterschätzende Lenkungsmöglichkeit, die Meinungsbreite, allenfalls aber auch tendenziell die Meinungsäusserungsrichtung im Vernehmlassungsverfahren zu steuern.
Diese Einschränkung, meinen wir, ist abzulehnen, und es ist der ursprünglichen Variante des Bundesrates der Vorzug zu geben. In der Praxis nehmen ja bereits heute die Dachverbände der Wirtschaft, der Gemeinden, der Städte und der Berggebiete zu den meisten Vorlagen Stellung. Diese Kreise werden von sehr vielen politischen Sachgebieten tangiert. Sie werden gelegentlich auch von einer Sache betroffen, obwohl man das bei der Festlegung, wer in die Vernehmlassung einbezogen werden sollte, gar nicht weiss oder nicht entsprechend zu gewichten weiss.
Die Fassung des Bundesrates von Artikel 4 Absatz 2 entspricht auch dem Verfassungsauftrag gemäss Artikel 50, das ist der Gemeindeartikel, der festlegt, dass auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen sowie – namentlich erwähnt – der Berggebiete Rücksicht genommen werden soll.
Die Beschränkung der Vernehmlassung auf Einzelfälle dürfte zu erheblichen Umsetzungsproblemen führen, insbesondere dann, wenn es abzuwägen gilt, ob jemand begrüsst werden soll oder nicht. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Fassung des Bundesrates eine offene Formulierung sei, auch wenn der Begriff «die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone, Gemeinden, Städte und Berggebiete» vielleicht etwas eigenartig daherkommt. Insbesondere was die Kantone betrifft, kann es Einzelfälle geben, bei denen nicht alle Kantone, auch nicht die Konferenz der Kantonsregierungen, sondern vielleicht die Alpenkantone oder in anderen Fällen die Agglomerationskantone, die Wasserkantone usw. besonders betroffen sind. Deshalb sind wir der Meinung, dass der Begriff «Dachverbände» eine offene Formulierung ist, die verschiedene Konstellationen zulässt.
In dem Sinne bitten Kollega Maissen und ich, dem Bundesrat zu folgen.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Herr Kommissionssprecher Studer hat in ausgezeichneter Weise dargestellt, was die Mehrheit bewogen hat, diesen Antrag zu stellen.
Wenn Sie Artikel 4 betrachten, sehen Sie, dass er auf zwei Fragen Antwort gibt. Er gibt Antwort auf die erste Frage: Wer darf sich an einer Vernehmlassung beteiligen? Die Antwort gibt Absatz 1, sie lautet: jedermann! Es ist von Gesetzes wegen gar nicht möglich, irgend jemandem die Teilnahme an einer Vernehmlassung zu verweigern. Das muss man sich einmal klar machen, wenn wir den Rest miteinander diskutieren. Jeder Mann und jede Frau in diesem Land und jede Organisation und Institution kann sich unbeschränkt an jeder Vernehmlassung beteiligen.
Die zweite Frage, die gestellt wird, ist die: Wen muss die Bundeskanzlei zwingend immer und wen nur beschränkt einladen? Es ist also eine Verwaltungsanweisung. Hier hat Herr Studer absolut zu Recht auf Artikel 147 der Bundesverfassung verwiesen. Artikel 147 der Bundesverfassung zählt auf, wer immer zu einer Vernehmlassung einzuladen ist: die Kantone und die politischen Parteien. Im Übrigen sind die «interessierten Kreise» einzuladen. Der Begriff der «interessierten Kreise» schränkt bereits den Kreis der Einzuladenden ein, sie sind nämlich nur dann einzuladen, wenn sie interessiert sind. Das ist Verfassungsrecht.
Wenn wir schon davon ausgehen, dass wir mit diesem Gesetz nun das Vernehmlassungsverfahren straffen wollen, dann sollten wir nicht hingehen und das Vernehmlassungsverfahren über die Verfassung hinaus ausdehnen. Man kann mir sagen, das sei immer so gewesen. Aber die neu nachgeführte Verfassung will es anders. Was wir gemacht haben, ist genau das: Wir haben gesagt, immer einzuladen sind erstens die Kantone und zweitens die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien – diese sind immer einzuladen. Dann sind im Einzelfall jene Kreise einzuladen, die an der konkreten Frage interessiert sind. Herr Bieri, es ist nicht einzusehen, warum die Litra angefragt werden soll, was sie von einem neuen Kulturartikel hält. Die Litra ist von den Verbandsstatuten und von der Zwecksetzung her überhaupt nicht daran interessiert, was ein neuer Kulturartikel in

diesem Lande soll. Da müssen Sie mir erklären, warum ich den Verwaltungsaufwand auf mich nehmen soll, Ihnen diese Vernehmlassung zu schicken, Herr Bieri. Ich bin als Vertreter einer Verwaltung froh, wenn Sie sich nicht äussern.
Wir wollen ja den Kreis einschränken, und das kann man überall sagen. Wenn wir beschränken wollen, dann sollten wir das tun, und ich wiederhole: Absatz 1 verbietet niemandem, sich dann trotzdem zu beteiligen. Wenn wir sagen, dass sich im Einzelfall die weiteren interessierten Kreise, «namentlich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft», vernehmlassen können, meine ich, dass wir eine gute Formulierung gefunden haben.
Warum fällt bei unserem Antrag die Konferenz der Kantonsregierungen, d. h. der gesamtschweizerische Dachverband der Kantone, aus der Formulierung heraus? Einen gesamtschweizerischen Dachverband der Kantone – das haben die Kantone selber gesagt – gibt es eigentlich nicht. Eine gesamtschweizerische Dachvereinigung gibt es auch nicht bei den Bergkantonen; sie ist nicht gesamtschweizerisch, denn der Jura und das Mittelland gehören nicht dazu. Bei den «Alpen-Opec-Kantonen» habe ich auch Muhe, sie als eine gesamtschweizerische Veranstaltung anzuschauen. Diese besondere Erwähnung braucht es auch nicht, denn gemass Absatz 2 Litera a sind ohnehin alle Kantone anzuschreiben, und zwar zwingend in jedem Fall. Jene Kantone, die gemeinsame Interessen haben, finden sich. Also ist die Formulierung des Bundesrates schlicht falsch.
Soll gemäss Minderheit Büttiker die Konferenz der Kantonsregierungen als solche ins Gesetz aufgenommen werden? Damit würden wir etwas machen, was wir nicht tun sollten; d. h., wir machen die KdK zu einer bundesgesetzlich verankerten Institution der Kantone. Ich will mich gar nicht auf die staatsrechtliche Frage einlassen, ob das eine konstitutive oder deklaratorische Nennung ist, ob damit eine öffentlichrechtliche Bundesgrundlage für die KdK besteht usw.; das sind alles Spitzfindigkeiten. Was ich Ihnen sage, ist Folgendes: Es besteht kein Anlass, eine Organisation, welche die Kantone in freier Willensentscheidung gebildet haben, bundesgesetzlich zu erwähnen. Denn die Kantone können die KdK, wie Herr Studer richtig sagt, auch wieder auflösen. Es steht dem nichts entgegen, dass die Standeskommission von Appenzell Innerrhoden morgen sagt: Die KdK ist nicht der richtige Treuhänder für die Interessen eines Kleinkantons; das kann der Bund besser als alle anderen Kantone. Wir treten aus der KdK aus. Das könnten wir, und nicht nur wir.
Von daher bin ich der Auffassung, wir sollten das gar nicht tun. Es ist Sache der Kantone selbst, wie sie sich organisieren wollen. Es ist Sache der Kantone und der Kantonsregierungen selbst, ob sie auf eine eigene Vernehmlassung verzichten, zum Beispiel bei dringenden Fällen, und das konferenziell im Rahmen der KdK miteinander ausmachen und eine gemeinsame Stellungnahme abgeben. Was soll denn das, dass die Bundeskanzlerin 26 Kantonsregierungen anschreibt und dann auch noch Herrn Canisius Braun? *(Heiterkeit)* Ich sehe den Grund nicht; überlassen wir das den Kantonen, das genügt vollends!
Von daher bin ich der Meinung, der Antrag der Mehrheit sei absolut richtig. Wenn Sie der Mehrheit folgen, ist es völlig logisch, dass Sie Absatz 3 streichen, denn dann haben Sie nur noch die Kantone, und diese sind in der Verfassung aufgezählt. Die im Parlament vertretenen politischen Parteien sind abzählbar; da braucht es dann keine Liste mehr.
Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich habe es bereits gesagt: Der Unterschied zwischen meinem Antrag und dem Antrag Maissen ist ja nur marginal. Nachdem ich Herrn Schmid schon gestern bei der Behandlung der Alpenkonvention verärgert habe, möchte ich das heute wieder gutmachen. Als amtierender Regierungsrat kann er dann der Konferenz der Kantonsregierungen sagen – er hat ja Gelegenheit dazu –, warum sie hier nicht erwähnt wird. Das ist dann sein Bier, das überlasse ich ihm; er kann das dann tun. Ich ziehe hiermit meinen Antrag zurück, wobei ich zugestehen muss, dass seine Argumentation etwas für sich hat.
Aber ich bitte Sie, den Antrag Maissen zu unterstützen.

Präsident (Frick Bruno, erster Vizepräsident): Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

Germann Hannes (V, SH): Nach seinem Votum muss ich Herrn Schmid einfach nochmals darauf hinweisen, dass Artikel 50 der Bundesverfassung den Bund verpflichtet, die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf Gemeinden und Städte zu beachten. Wenn wir dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen, dann setzen wir genau die bewährte Praxis, die wir seit kurzem haben, ausser Kraft oder untergraben sie. Wir überlassen es dem Zufall, ob dann ein Bundesamt findet, das betreffe die Gemeinden. Wir sehen das umgekehrt: Städte und Gemeinden sollten selber entscheiden können, ob und in welchem Ausmass sie etwas betrifft. Ich finde, das gehört zum Zusammenspiel der drei föderativen Ebenen, wenn man von gleichwertigen Partnern spricht
Ich lege auch meine Interessenbindungen offen, sofern das hier von Bedeutung ist. Ich bin amtierender Gemeindepräsident und Vorstandsmitglied des Schweizerischen Gemeindeverbandes. Als Gemeindeverband haben wir lange dafür gekämpft, dass die Verfassung zumindest eine Bemerkung macht, dass es in diesem Land Gemeinden gibt. Sie wissen, es gibt sie; es sind nach wie vor fast dreitausend.
Die Erarbeitung des Vernehmlassungsgesetzes wurde von einer Arbeitsgruppe begleitet, der Vertreter sowohl der Kantone als auch der Kommunalverbände angehörten. In dieser Gruppe war unbestritten, dass Gemeinden und Städte als wichtige Vollzugspartner des Bundes und der Kantone im Vernehmlassungsverfahren aufgewertet werden müssen – dies als Folge des eben erwähnten Artikels 50 der Bundesverfassung.
Artikel 4 Absatz 2 verpflichtet die Vernehmlassungsadressaten ja nicht, zu jeder Vorlage Stellung zu nehmen. Sie können nach wie vor selber entscheiden, ob sie sich zu einer Gesetzes- oder Verordnungsvorlage äussern wollen. Dies geschieht auch heute in der Praxis so. Die Vernehmlassungsadressaten sind ja nicht daran interessiert, zu allem und jedem Stellung zu beziehen. Die Kommunalverbände wollen – wie die Kantone und die Parteien – jedoch wissen, welche Vorlagen zur Stellungnahme unterbreitet werden, und dann selber entscheiden, ob sie für ihre Mitglieder relevant sind oder nicht.
Wenn die Fassung der Kommissionsmehrheit zu Artikel 4 Absatz 2 Litera c obsiegen sollte, wird entweder der Bundesrat, die Bundeskanzlei oder auch ein Bundesamt entscheiden, wer zur Stellungnahme eingeladen werden soll und wer nicht. Ein derartiges Vorgehen wäre aus Sicht der Kommunalverbände nicht akzeptierbar; hier erwähne ich ausdrücklich nicht nur den Schweizerischen Gemeindeverband, sondern auch den Schweizerischen Städteverband, der sich hier auch ganz klar äussert. Wir würden dies als willkürlich empfinden.
Die von der Mehrheit der Kommission in Artikel 4 Absatz 2 Litera c vorgeschlagene Fassung entspräche einem Rückschritt gegenüber der heutigen Praxis und wäre nicht verfassungskonform. Darum ersuche ich Sie im Namen dieser fast dreitausend Gemeinden, dem Antrag Maissen zu folgen und damit der Version des Bundesrates zuzustimmen.
Weil sich nun aber offenbar bei den Kantonen Differenzen ergeben – Carlo Schmid hat ja vor allem mit dem Begriff «Konferenz der Kantonsregierungen» grosse Mühe –, werde ich einen Rückkommensantrag einbringen, damit das nachher bei Buchstabe a bereinigt werden kann. Es würde dann dort heissen: «die Kantone und ihre Koordinationsorgane». Dann haben die Kantone – wie es auch sein muss – eigentlich die Freiheit, ihre Vernehmlassungen selber zu organisieren. Buchstabe c würde in der Folge bereinigt. Korrekt müsste es – wie es der Bundesrat jetzt schon formuliert hat – heissen: «die gesamtschweizerischen Dachverbände der Ge-

meinden, Städte und Berggebiete». Dann wäre das meines Erachtens sauber bereinigt. Aber im Zwischenschritt, damit es auch einer formalen Prüfung standhält, müssen wir auf die Fassung des Bundesrates zurückgehen, wie es Kollege Bieri beantragt hat.

Präsident (Frick Bruno, erster Vizepräsident): Der Antrag Germann ist soeben ausgeteilt worden. – Sie sind mit dem Rückkommen einverstanden.
Das Wort hat nun Herr Gentil zu Absatz 2 Buchstabe c.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): J'aimerais vous inviter à adopter la proposition de la minorité dans cette affaire, en déclarant aussi que je préside une ville. Cela explique pourquoi je suis, comme mon préopinant, attaché à la formulation du Conseil fédéral.
J'estime que la proposition que nous fait la majorité de la commission revient à reprendre d'une main, dans la pratique, ce qui a été donné de l'autre, aux articles précédents, dans la théorie. Selon la formulation de la majorité, on commence à déclarer de manière assez large qu'on est soucieux de consulter et que tout le monde peut donner son avis. Puis, au fil des alinéas, on restreint cette consultation. Notamment à la lettre c qui nous préoccupe ici, il y a un double affaiblissement dans la proposition de la majorité de la commission: d'une part, il est indiqué que c'est le Conseil fédéral qui décide, de cas en cas, qui est concerné, alors que le Conseil fédéral a opté pour une formulation plus générale selon laquelle toute personne concernée peut donner son avis; d'autre part, l'adverbe «notamment» permet d'éliminer un certain nombre d'organismes faîtiers dont l'avis est souhaité.
Les arguments évoqués tout à l'heure, notamment par Monsieur Schmid, selon lesquels on allait aboutir à une multiplication des réponses à la consultation, ne résistent pas à l'examen de la réalité des choses. Vous savez très bien, Monsieur Schmid, que lorsqu'une question est peu controversée, les communes, les cantons et les autres milieux intéressés se rallient systématiquement à la proposition formulée par leur organe faîtier ou ils ne répondent pas à la consultation ou ils renvoient en disant que pour l'affaire X ou Y, le canton ou la ville Z partage l'avis exprimé par la conférence, par l'organe faîtier. On n'a donc pas du tout, lorsque les sujets ne sont pas contestés, des multitudes de réponses aux consultations qui donneraient des problèmes inextricables de dépouillement.
Comme tout le monde, les associations faîtières ont un temps et surtout un personnel limités, les administrations communales aussi, et elles ont pris l'habitude de se concentrer sur l'essentiel.
Comme l'a rappelé l'orateur précédent, il faut dire clairement que la formulation de la majorité heurte, sinon la lettre, du moins l'esprit de l'article 50 de la Constitution qui reconnaît les droits des villes. Cet article a fait l'objet de nombreuses discussions dans le cadre de la révision de la Constitution et il est pénible de constater que, au lieu d'avoir cette ouverture vis-à-vis des villes et des communes, on a régulièrement des propositions qui considèrent que l'essentiel des problèmes politiques de ce pays doit être réglé entre les cantons et la Confédération, ce qui est à l'évidence contraire à l'esprit de l'article 50, et surtout aux réalités. Il y a un certain nombre de problèmes épineux, que nous connaissons tous ici, qui ne peuvent pas être réglés sans la collaboration des villes, donc sans leur consultation préalable.
Je vous invite donc à rejoindre la proposition de la minorité, qui reprend le projet initial du Conseil fédéral. Elle a le mérite d'être générique. Elle précise bien qui a le droit d'être consulté systématiquement. Je ne pense pas qu'elle suscitera une multiplication des réponses parce que les gens pourront très facilement se rallier, lorsque les questions sont bien identifiées, aux avis exprimés par leur association faîtière. On aura ainsi une loi sur la procédure de consultation qui n'énonce pas simplement des principes, mais qui les applique jusqu'au bout.
Je vous invite à soutenir la proposition de la minorité et la position du Conseil fédéral.

Stähelin Philipp (C, TG): In aller Kürze einige Bemerkungen zum Rückkommensantrag Germann bzw. zu seinem Vorschlag: Er will hier die Kantone und ihre Koordinationsorgane nennen. Die Koordinationsorgane hier aufzuführen ist erstens unnötig, die Kantone können das selber organisieren, das haben wir gehört. Es kommt aber etwas dazu: Wenn Sie das so formulieren, dann sind jedwede Koordinationsorgane der Kantone angesprochen. Koordinationsorgane gibt es auf jeder Ebene, nicht nur auf Stufe Regierung; die Verwaltung hat das auch. Steuerbeamten machen den Steuerausweis, das Formular usw. – da gibt es verschiedene Ebenen. Sind diese dann auch alle dabei? Mit dieser Formulierung komplizieren Sie die Sache nur noch.
Ich bitte Sie wirklich, von dieser Formulierung bei Buchstabe a abzusehen.
Zum zweiten, zur Formulierung der gesamtschweizerischen «Dachverbände von Gemeinden, Städten und Berggebieten»: Ich finde es – das als Nebenbemerkung – immer wieder schön, dass die Städte und Berggebiete aufgeführt werden. Die Mehrheit des Volkes, welches im Mittelland lebt, muss man aber nicht anhören: Das ist ja sowieso nur die Mehrheit. Vielmehr müssen die Minderheiten angehört werden – das wirklich nur am Rande ironisch bemerkt. Ich muss Ihnen sagen, dass ich Herrn Germann wirklich bitte, wenn er davon ausgeht, die Mehrheit habe hier eine nicht verfassungskonforme Fassung gewählt, Artikel 50 der Bundesverfassung anzusehen. Dort werden die Gemeinden, die Städte, die Agglomerationen und die Berggebiete genannt. Aber wie ist das jetzt genau? Der Bund nimmt Rücksicht «auf die besondere Situation»; er nimmt Rücksicht auf «die besondere Situation», nicht generell, und gerade das haben wir schlussendlich mit der Formulierung «im Einzelfall interessierten Kreise» aufgenommen, das ist die «besondere Situation». Es ist also im Gegenteil unsere Fassung, die Mehrheitsfassung, verfassungskonform, der Antrag Germann hingegen geht weit darüber hinaus.
Ich bitte Sie, bei der Mehrheit zu bleiben.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Ich spreche ebenfalls zu Artikel 50 der Bundesverfassung und möchte auch ganz klar sagen: Wehren wir den Anfängen einer unglaublichen Überinterpretation von Artikel 50. Dessen Anliegen ist mit dem Antrag der Mehrheit bestens gewahrt. Sie müssen einmal betrachten, wo wir herkommen, und die ganze geschichtliche Herleitung kennen: Früher herrschte die Vorstellung vor, dass die Gemeinden den Bund nichts angehen würden, dass der Bund mit den Kantonen korrespondiere und dass es dann Sache der Kantone sei, mit ihren Gemeinden zu korrespondieren.
Wir haben im Zusammenhang mit der ganzen Agglomerationsproblematik, die kantonsüberschreitend ist, gemerkt, dass dieses alte System nicht mehr funktioniert, und haben mit Artikel 50 die besondere Ansprechbarkeit der Gemeinden durch den Bund verfassungsrechtlich abgesichert. Aber daraus ableiten zu wollen, dass sich eine Gemeinde Oberegg über den Osteuropakredit auch noch zu äussern habe, ist schlichter Unfug! Sie hat sich dort äussern zu können, wo es sie angeht. Das ist mit der Formulierung der Mehrheit absolut gewährleistet.
Ein letztes Argument: Wenn Sie wirklich alle, die jetzt denkbar sind, weiterhin mit den umfangreichen Vernehmlassungsunterlagen bedienen wollen, dann tun Sie etwas Unökologisches. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann schützen Sie einige Hektaren besten Papierholzes in der Schweiz und in Finnland.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Je rappelle, mais je ne devrais pas le faire parce qu'une majorité d'entre vous a voulu l'inscrire très précisément à l'article 1, que cette loi ne concerne que la consultation sur des projets d'actes législatifs importants et n'entend pas régler la question de la

participation des villes, des agglomérations ou d'autres régions du pays à la politique générale du pays. Il faut encore une fois dire que la formulation que vous propose la majorité de la commission est en parfaite adéquation avec l'article 147 de la Constitution, alors que la version du Conseil fédéral et la proposition Maissen, défendue par Monsieur Bieri, vont au-delà de l'article constitutionnel.

De plus, il me semble qu'il y a quand même une question institutionnelle assez importante, qui est de définir qui sont les partenaires obligatoires de la Confédération quand on fait des lois. C'est la question que résout l'alinéa 2 de cet article 4. La question qui se pose est de savoir si on va mettre sur un pied d'égalité les cantons et les partis avec des associations. Si on suit la version du Conseil fédéral et la proposition Maissen/Bieri, on va mettre sur même pied les cantons, les partis et des associations. Et je ne crois pas qu'on puisse traiter d'une manière égale des institutions aussi différentes que, d'une part, les cantons et les partis, et d'autre part, des associations. Autrement dit, est-ce qu'on peut faire, en Suisse, quelque chose sans les syndicats? Je réponds que oui, parce que je réponds aussi qu'on peut faire quelque chose en Suisse sans Economiesuisse! Et si on suit le projet du Conseil fédéral et la proposition Maissen/Bieri, vous admettrez qu'on ne peut rien faire en Suisse sans les syndicats et sans Economiesuisse.

Or, ce n'est pas le point de vue de la majorité de la commission, qui estime qu'on ne peut rien faire en Suisse sans les cantons et sans les partis politiques, mais qu'on peut y faire des choses sans les syndicats, sans Economiesuisse ou sans les régions de montagne. Parce que, si on met sur un pied d'égalité toutes ces institutions, finalement, qu'est-ce qui se passe? On va dévaloriser les deux principaux piliers que sont les cantons et les partis politiques. C'est une réalité, parce qu'on va mettre tout ça sur un pied d'égalité. Et je ne suis même pas sûr que les intérêts que défendent Monsieur Germann et mon très apprécié collègue Gentil soient mieux défendus par des consultations obligatoires à l'égard des régions de montagne et des associations. Comment réagira-t-on si, tout d'un coup, on a une association des régions de montagne de la Suisse romande? Comment réglera-t-on la question, si l'on se met ensemble pour défendre une politique régionale? Comment traitera-t-on cette association? On va multiplier les choses, on va multiplier les centres d'écoute; et je ne suis pas certain que les intérêts légitimes des villes et des agglomérations seront mieux pris en considération dans l'immense dispersion de ceux à qui on va s'adresser.

Encore une fois, je vous invite vraiment à être attentifs à l'aspect institutionnel et à ne pas mettre sur un pied d'égalité les deux piliers fondamentaux que sont les cantons et les partis politiques, avec d'autres associations qui se créent ou se dissolvent comme elles l'entendent.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich danke Ihnen für die engagierte Diskussion über Artikel 4 Absatz 2. Einige Redner haben zu Recht auf die Regelung von Absatz 1 hingewiesen, wonach das Vernehmlassungsverfahren öffentlich ist und alle teilnehmen können. Deshalb publizieren wir gemäss Artikel 5 Absatz 3 auch jede Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Angabe der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen auf dem Internet.

Aber es stellt sich die Frage, wer automatisch und immer zu einem Vernehmlassungsverfahren eingeladen werden soll. Welches sind die «partenaires obligatoires», wie der Berichterstatter sagte, für das Vernehmlassungsverfahren?

Die Bundesverfassung sagt ganz klar, dass es die Kantone, die Parteien und die interessierten Kreise sind. Es fragt sich, was man unter «interessierten Kreisen» verstehen soll. Wir sind aus Effizienzgründen mit einer Fassung in die Arbeiten eingestiegen, die derjenigen der Kommissionsmehrheit ähnlich war und sich an Artikel 147 der Bundesverfassung anlehnte.

Nach langwierigen Diskussionen schlagen wir Ihnen nun aber eine andere Fassung vor. Nach dieser Diskussion um die interessierten Kreise, die beinahe einer Quadratur des Kreises gleichkam, haben wir uns dazu entschlossen, Ihnen eine Präzisierung in Bezug auf diejenigen Adressaten vorzuschlagen, die immer eingeladen werden. Dies ist wesentlich dadurch bedingt, dass nicht alle diese interessierten Kreise in einen Topf geworfen bzw. unter ein Dach gestellt werden wollten. Deshalb haben wir die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone, Gemeinden und Städte auch aus der verfassungsrechtlich gebotenen Rücksichtnahme in einem separaten Buchstaben erwähnt, ebenfalls die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, die bereits unter dem alten Verfassungsrecht zu den ständigen Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens gehörten. Die weiteren Kreise, die im Einzelfall angeschrieben werden, sind eben alle anderen Organisationen, die an einer Vorlage ein spezielles Interesse haben können. Das ist die Hierarchie, die wir Ihnen in Absatz 2 vorschlagen.

Die Fassung der Mehrheit der Kommission schafft eine Unsicherheit. Man weiss nicht genau, ob diese Dachverbände, insbesondere die der Gemeinden und der Städte, immer eingeladen werden oder eben nur im Einzelfall, wenn sie aus Sicht des Bundesrates an einer Vorlage speziell interessiert sind. In der Fassung des Bundesrates sagen wir ganz klar, dass die Dachverbände immer eingeladen werden. Es werden natürlich nicht jede Gemeinde und jede Stadt angeschrieben, sondern nur die Dachverbände; es sind drei an der Zahl, die unter diesen Buchstaben c fallen.

Was die KdK betrifft, kann ich Sie auf Folgendes hinweisen: Die Kantone selbst haben nicht gewünscht, dass die KdK speziell erwähnt wird. Es gehört aber zu unserer Praxis, dass wir auch den Präsidenten der KdK mit einer Unterlage bedienen, nicht den Sekretär, Herrn Canisius Braun, sondern den Präsidenten der KdK.

Aus diesen Gründen und auch aufgrund einer psychologischen Rücksichtnahme auf die entsprechenden Empfindlichkeiten dieser verschiedenen Verbände beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat bzw. dem Antrag Maissen zuzustimmen.

Germann Hannes (V, SH): Ich bin froh um das Votum der Frau Bundeskanzlerin. Ich freue mich auch, dass sie daran festhalten will, dass die Dachverbände der Gemeinden, der Kantone und der Städte nach wie vor eingeladen werden sollen. Das finde ich wichtig. Was die Voten von vorhin betrifft, mochte ich Folgendes sagen: Die Gemeinden erreicht man via Gemeindeverband mit einem Schreiben in der Vernehmlassung – und dann sind da noch die Städte, es genügen also zwei Schreiben. Das ist bei einer Vernehmlassung nicht zu viel verlangt. Aber dann haben Sie alle Föderativpartner mit berücksichtigt und geben ihnen, Herr Schmid, auch die Wertschätzung. Ich staune schon, dass jetzt von einem aktiven Regierungsrat ein derartiges Votum kommt, zumal diese Verbände darauf sehr grossen Wert legen. Es gibt kaum eine Differenz zwischen dem Antrag Bieri/Maissen und meinem. Ich kann mit diesem Antrag auch leben. Trotzdem möchte ich, dass Sie das ausmehren, denn es stört mich ein bisschen, wenn wir als Ständerat von Dachverbänden der Kantone sprechen, wenn es diese Dachverbände doch offenbar gar nicht gibt. Das ist für den Rat nicht gerade optimal. Aber wenn es inhaltlich stimmt, kann ich natürlich auch damit leben.

Ich möchte Sie bitten, trotzdem meiner Fassung zuzustimmen. Wenn Sie das nicht können oder wollen, bitte ich Sie, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen, damit man nochmals über die Bücher gehen und diese Problematik im Zweitrat allenfalls aufgreifen kann.

Präsident (Frick Bruno, erster Vizepräsident): Der Antrag der Minderheit Büttiker ist zurückgezogen worden.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Maissen .... 16 Stimmen

Für den Antrag Germann .... 13 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 22 Stimmen
Für den Antrag Maissen .... 13 Stimmen

Art. 5
Antrag der Kommission
Abs. 1
Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über seine Erlassentwürfe.
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 5
Proposition de la commission
Al. 1
Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation concernant ses projets d'acte.
Al. 2, 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Studer Jean (S, NE), pour la commission: La commission souhaite apporter une seule précision ici, c'est que la procédure de consultation doit concerner des actes mêmes du Conseil fédéral, et ne pas laisser la porte ouverte pour que des projets de départements y soient soumis. C'est la raison pour laquelle cette précision vous est proposée à l'article 5 alinéa 1.

Angenommen – Adopté

Art. 6, 7
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8
Antrag der Kommission
Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.

Art. 8
Proposition de la commission
Il est pris connaissance des avis exprimés. Ces avis sont évalués après pondération.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: A l'article 8, la commission précise ce qui va de soi, mais parfois c'est mieux lorsque c'est écrit. Elle souhaite non seulement que les avis soient évalués, mais aussi que la position de chacun des avis exprimés soit pondérée, l'avis d'un canton pouvant, par exemple dans un domaine comme la protection des animaux, avoir plus de poids que l'avis exprimé par une association qui s'occuperait de cela. C'est une règle qui figure déjà dans l'ordonnance d'application.

Angenommen – Adopté

Art. 9
Antrag der Kommission
Abs. 1
Die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen, die Protokolle von konferenziellen Vernehmlassungsverfahren und nach Verabschiedung durch den Bundesrat die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse sind öffentlich zugänglich.
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9
Proposition de la commission
Al. 1
Sont publics le dossier envoyé en consultation et, après expiration du délai de consultation, les avis exprimés, le procès-verbal des consultations menées sous forme de conférence et le rapport rendant compte des résultats de la consultation après étant rendu public par le Conseil fédéral.
Al. 2, 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Studer Jean (S, NE), pour la commission: L'article 9 règle la question de la publicité de la consultation. Il est apparu nécessaire à la commission de préciser que les résultats de la consultation ne pouvaient être mis à disposition du public qu'après l'expiration du délai imparti pour exprimer son point de vue. On avait vu par le passé que certaines personnes consultées modifiaient leur point de vue selon la connaissance qu'elles avaient de celui exprimé par un autre participant. Il faut que les questions soient bien réglées.
Je me permets de préciser qu'en dernière partie de l'alinéa 1, dans la version française de la proposition de la majorité, il y a une petite erreur de dactylographie. Il faudrait lire: «.... le rapport rendant compte des résultats de la consultation, après examen par le Conseil fédéral.» C'est relativement incompréhensible dans la version que vous avez sous les yeux et si on tient compte des soucis de la commission, on aura compris qu'effectivement, le rapport même de la consultation doit d'abord être examiné par le Conseil fédéral avant de pouvoir être rendu public.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Diese Formulierung ist in der Tat ein wenig unklar. Der Bundesrat nimmt von der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse Kenntnis. Also: Er genehmigt den Ergebnisbericht nicht, sondern er nimmt davon Kenntnis und gibt ihn zur Veröffentlichung frei. Das müsste im Französischen und eventuell auch im Deutschen angepasst werden.

Angenommen – Adopté

Art. 10–13
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes .... 23 Stimmen
Dagegen .... 1 Stimme

Je vous invite à suivre votre commission, qui a voté ces abrogations à l'unanimité.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Der vorliegende Entwurf des Bundesgesetzes ist geeignet, die Initiative des Kantons Jura umzusetzen. Der Bundesrat stimmt dem Geschäft zu und ersucht Sie, den Anträgen Ihrer Kommission zu folgen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Aufhebung der Haftung der Erben für Steuerbussen
Loi fédérale sur la suppression de la responsabilité des héritiers pour les amendes fiscales

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I–IV
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I–IV
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 01.300/1297)
Für Annahme des Entwurfes .... 114 Stimmen
(Einstimmigkeit)

02.413

Parlamentarische Initiative Triponez Pierre. Berufsunfallverhütungsmassnahmen. Ausnahme von der Mehrwertsteuerpflicht

Initiative parlementaire Triponez Pierre. Mesures de prévention des accidents professionnels. Exonération de la TVA

Zweite Phase – Deuxième étape

Einreichungsdatum 18.03.02
Date de dépôt 18.03.02

Bericht WAK-NR 17.02.03
Rapport CER-CN 17.02.03

Nationalrat/Conseil national 23.09.03 (Erste Phase – Première étape)

Bericht WAK-NR 25.05.04 (BBl 2004 4969)
Rapport CER-CN 25.05.04 (FF 2004 4661)

Stellungnahme des Bundesrates 01.09.04 (BBl 2004 4977)
Avis du Conseil fédéral 01.09.04 (FF 2004 4669)

Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Präsident (Binder Max, Präsident): Es liegt Ihnen ein schriftlicher Bericht vor. Herr Bundesrat Merz verzichtet auf das Wort.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission: BBl

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 02.413/1298)
Für Annahme des Entwurfes .... 119 Stimmen
(Einstimmigkeit)

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21.01.04 (FF 2004 485)

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Joder Rudolf (V, BE), für die Kommission: Das Vernehmlassungsverfahren ist ein wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens. Die Kantone, die politischen Parteien und weitere interessierte Kreise werden früh in die Meinungsbildung einbezogen, und das Vernehmlassungsverfahren ermöglicht es, die Offentlichkeit rechtzeitig über geplante Vorhaben zu informieren. Schliesslich können die beabsichtigten Projekte auf ihre sachliche Richtigkeit, auf ihre Vollzugstauglichkeit und auch auf ihre politische Akzeptanz überprüft werden.
Bis jetzt ist das Vernehmlassungsverfahren in einer Verordnung geregelt gewesen. Aus zwei Gründen muss das Vernehmlassungsrecht neu auf Gesetzesstufe verankert werden: Die Bundesverfassung enthält mit Artikel 147 eine neue Grundsatzbestimmung über das Vernehmlassungsrecht. Dieser Artikel wurde bewusst offen formuliert, und er soll jetzt mit diesem Gesetzentwurf konkretisiert werden. Hinzu kommt, dass Artikel 164 der Bundesverfassung verlangt, grundlegende Bestimmungen über das Verfahren der Bundesbehörden seien in der Form eines Gesetzes zu erlassen, und dazu gehört auch das Vernehmlassungsverfahren.
Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz werden verschiedene Ziele angestrebt. Wichtig ist, dass die Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen frühzeitig geprüft und allenfalls verbessert werden kann. Hinzu kommen die Straffung und die Verwesentlichung des Verfahrens. Es geht auch darum, Rechtsgrundlagen für die elektronische Vernehmlassung zu schaffen. Schliesslich soll mit dem neuen Gesetz der administrative Aufwand für alle Beteiligten wenn immer möglich gesenkt werden.
Das vorgeschlagene Vernehmlassungsgesetz enthält nur 13 Artikel. Es ist demnach ein Musterbeispiel für ein einfaches und schlankes Gesetz. Die wichtigsten Inhalte sind die folgenden:
Die Vernehmlassungsverfahren sollen sich auf wichtige Vorhaben beschranken. Dazu gehören:
1. Verfassungsänderungen;
2. Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung;
3. völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterstehen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen;
4. Vorhaben von grosser Tragweite; das kann zum Beispiel eine Vernehmlassung zu einer Verordnung sein, die einen grossen Personenkreis betrifft.
Grundsätzlich soll nur der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren eröffnen können, allenfalls noch eine parlamentarische Kommission für einen durch diese erarbeiteten Gesetzentwurf. Die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfah-

rens durch ein Departement oder ein Bundesamt ist demnach künftig ausgeschlossen. Die Departemente können bloss noch im Rahmen von Anhörungen bei Vorhaben von untergeordneter Wichtigkeit von den Betroffenen Stellungnahmen einfordern.
Neu wird der Kreis der Vernehmlassungsadressaten präzisiert. Neben den Kantonen und den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sollen zusätzlich auch die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone, Städte, Gemeinden, Berggebiete und der Wirtschaft sowie im Einzelfall interessierte Kreise zur Stellungnahme eingeladen werden. Zudem können sich grundsätzlich jede Person und jede Organisation an einer Vernehmlassung beteiligen.
Das Gesetz legt fest, dass die Vernehmlassungsfrist drei Monate beträgt. Diese Frist kann verlängert oder verkürzt werden. Bei Dringlichkeit kann die Vernehmlassung auch auf konferenzieller Basis durchgeführt werden.
Für das Vernehmlassungsverfahren gilt das Öffentlichkeitsprinzip.
In der Vernehmlassung wurde die Vorlage positiv aufgenommen. Es sind keine personellen und finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Der Ständerat hat der Vorlage mit 23 zu 1 Stimmen sehr deutlich zugestimmt.
Ich bitte Sie im Namen der einstimmigen Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

Christen Yves (RL, VD), pour la commission: La procédure de consultation est une étape importante dans le processus d'élaboration des lois. Elle permet d'associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position du Conseil fédéral, mais également du Parlement, quand nous déposons des initiatives. Elle leur permet d'informer le public suffisamment tôt de leurs projets et de les associer, pour qu'ils soient exécutables et susceptibles d'être bien acceptés.
Le principe de la consultation est fixé dans la nouvelle Constitution à l'article 147. Jusqu'ici, c'était une ordonnance qui réglait la procédure. Mais la même Constitution, à son article 164, impose que les dispositions légales importantes qui fixent les règles de droit – et la procédure de consultation en est une – soient inscrites dans une loi. C'est pourquoi le Conseil fédéral avait annoncé, lors de l'élaboration de la Constitution, qu'il allait faire respecter ce principe. C'est en somme le message qui vous est soumis.
La nouvelle loi prévoit que la consultation peut être réalisée sous diverses formes, notamment de façon à pouvoir s'adapter à l'évolution des technologies modernes – on pense, bien sûr, à l'Internet. Un des buts de la loi est de donner à la procédure de consultation une signification plus en rapport avec l'importance qu'elle a prise dans la pratique de l'élaboration des lois. C'est dans cet esprit aussi que la consultation devrait être limitée aux projets de lois les plus importants. La loi désigne clairement les instances compétentes pour lancer les procédures, de façon à éviter que des consultations provenant de tous les services et départements n'inondent les destinataires. Enfin, elle désigne précisément la liste des destinataires, choisis en fonction du contenu de la loi et de leur intérêt à être consultés.
La commission salue le message présenté par le Conseil fédéral. L'entrée en matière n'est pas contestée. Les discussions se sont concentrées sur la nature des lois devant faire l'objet d'une consultation, sur la systématique du choix des destinataires et sur le rôle de coordination de la Chancellerie fédérale.
Sans entrer dans le détail, sur le premier point, la commission a rejeté, contre l'avis du Conseil fédéral, la notion de «disposition légale fondamentale». En effet, à l'exception des modifications constitutionnelles, qui doivent figurer, il est difficile juridiquement de distinguer entre des lois importantes ou fondamentales et celles qui ne le seraient pas. La commission a donc préféré introduire une règle d'exception pour les dispositions qui ne présentent pas d'intérêt majeur pour les institutions. La commission a suivi, tout en la précisant, une décision du Conseil des Etats visant à consulter les cantons pour des projets d'ordonnance pouvant les concerner.
Par ailleurs, la commission a largement suivi le Conseil fédéral qui désigne clairement, dans un ordre hiérarchique cher à notre système fédéraliste, les cantons, les partis politiques et les associations faîtières des cantons, des communes, des villes et des régions de montagne, et ceci en référence à l'article 50 de la Constitution qui prévoit la participation de ces organes à la politique de la Confédération. Le Conseil des Etats, fidèle à son principe, aurait voulu, quant à lui, traiter les communes et les villes dans le même paquet que les autres milieux concernés.
Enfin, la commission a tenu, en modifiant l'article 5, à ce que la Chancellerie fédérale assure la coordination des consultations pour éviter une dispersion dans les départements ou dans les commissions parlementaires qui procèdent à des consultations pour leurs initiatives.
A l'article 9 sur la publicité, la commission, en accord avec la Chancellerie fédérale, a précisé, dans l'ordre, les pièces qui peuvent être rendues publiques. Il est précisé également, à la lettre c, que le Conseil fédéral ne se prononce pas sur le rapport de résultats, mais en prend connaissance.
Voici pour les points essentiels sur lesquels il y aura peut-être lieu de revenir dans le détail, mais ce sont les éléments les plus significatifs que la commission a discutés.
Je vous invite donc, au nom de la commission, à entrer en matière et à accepter les petites modifications, améliorations apportées au texte du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

Gross Jost (S, TG): Ich beantrage Ihnen im Namen der SP-Fraktion Eintreten auf diese Vorlage.
Trotz aller Kritik ist das Vernehmlassungsverfahren eine sinnvolle Institution, denn ein demokratischer Rechtsstaat lebt wesentlich vom Recht auf Anhörung im demokratischen Diskurs. Das gilt mit besonderem Nachdruck auch im Verhältnis zu den Kantonen, die ja immer mehr Bundesaufgaben im Vollzug übernehmen müssen. Für die parlamentarische Meinungsbildung eignen sich allerdings nur Auswertungen von Vernehmlassungen, die eine politische Stellungnahme vernünftig gewichten. Daran hat es in der Vergangenheit ab und zu gefehlt. Es ist gut, dass das der Ständerat und mit ihm die nationalrätliche Kommission in Artikel 8 auch zum Ausdruck bringen.
Der Bundesrat und einzelne Departemente haben in jüngster Zeit mit unertraglich kurzen Vernehmlassungsfristen und mit dem nutzlosen Einsatz konferenzieller Vernehmlassungsverfahren, beispielsweise zum KVG, selber zu einer gewissen Abwertung des Verfahrens beigetragen. Wir bedauern das. Wir verstehen unsere Zustimmung auch als Aufforderung, das Vernehmlassungsverfahren wieder entsprechend dem politischen Gewicht der Vorlage zu gestalten und insgesamt aufzuwerten.
Es scheint uns schliesslich richtig, die Abgrenzung zwischen Gesetz und bundesrätlicher Verordnung auch so zu verstehen, dass eben auch Verordnungsrecht von grosser politischer Tragweite sein kann. Richtigerweise wird in Artikel 3 auch zum Ausdruck gebracht, dass eben auch wichtige Verordnungsvorlagen Gegenstand einer Vernehmlassung sein können.
Die Kritik am konferenziellen Vernehmlassungsverfahren wird von der SP-Fraktion auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass wir den Antrag Parmelin, der als Einzelantrag gestellt wird, unterstützen, wonach solche Verfahren nur bei äusserster Dringlichkeit zum Tragen kommen und sonst die schriftliche Anhörung die Regel sein muss. Ich hoffe, das Verfahren zum Krankenversicherungsgesetz sei ein einmaliger Ausreisser gewesen, das hat wirklich nichts gebracht.
In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten auf die Vorlage.

Pfister Gerhard (C, ZG): Selbst auf die Gefahr hin, dass die heutige Sitzung deshalb nicht bis 19 Uhr dauern wird, fasse ich mich kurz: Die Einigkeit in der Kommission war so deutlich wie selten. Die CVP-Fraktion ist selbstverständlich auch

für Eintreten und Zustimmung zum Entwurf im Sinne der Kommission.
Das Vernehmlassungsverfahren ist ein wichtiger Bestandteil des Föderalismus und auch der direkten Demokratie in der Schweiz. Der Begriff «Vernehmlassung» ist derart schweizerisch, dass er in Deutschland kaum verstanden wird. Das Verfahren an sich hat sich bewährt. Was mit dieser Anpassung gemacht wird, ist die Verankerung der wichtigsten Grundsätze auf Gesetzesstufe. Die Notwendigkeit, das Vernehmlassungsverfahren auf Gesetzesstufe zu verankern, entspricht einem Wunsch des Parlamentes und geht auf Artikel 147 der Bundesverfassung zurück; der Kommissionssprecher hat es schon gesagt. Eine besondere Stellung nehmen im Vernehmlassungsverfahren die Kantone ein. Dies wurde beim Gesetz berücksichtigt und gilt es zu berücksichtigen.
Die Kommission übernahm die meisten Entscheide des Ständerates, ausser bei Artikel 4, der die Vernehmlassungsadressaten erwähnt. Hier wich unsere Kommission vom Beschluss des Ständerates ab; sie erachtete die bundesrätliche Formulierung als klarer. Diese Formulierung wird von der CVP-Fraktion unterstützt. Materiell wurde damit nur Unwesentliches geändert. Die Kommission war – wenn man das sagen darf – in diesem Sinne föderalistischer als der Ständerat, indem die von ihr bevorzugte Formulierung verlangt, dass Gemeinden und Städte bei der Vernehmlassung in jedem Fall einzubeziehen sind. Dass es keine Minderheitsanträge gab – ausser dem heute eingereichten Antrag Parmelin –, zeigt eigentlich die grundsätzliche Einigkeit der Parteien, die mit dem vorliegenden Gesetz einverstanden sind. Allerdings – auch das sei erwähnt – zeigt das Resultat der Schlussabstimmung von 15 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen auch, dass die Präsenz und damit das Interesse an diesem Traktandum nicht überwältigend waren. Das ist zwar schade, aber auch verständlich, handelt es sich doch eher um eine technische als um eine politische Materie.
Trotzdem kann ich mich meinem Vorredner Gross Jost anschliessen: Eine Folge des Gesetzes soll sein, dass man mit den Kantonen anders als in letzter Zeit umgeht, was Fristen und andere Bedingungen der Vernehmlassung angeht. Das Vernehmlassungsverfahren wird mit dem Gesetz verbessert und verwesentlicht; es wird genauer und klarer geregelt, und es trägt neuen Formen der Kommunikation ausreichend Rechnung.
In diesem Sinne bitte ich Sie um Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf

Fluri Kurt (RL, SO): Selbstverständlich ist auch die FDP-Fraktion bereit, auf den neuen Gesetzentwurf einzutreten. Was die Artikel 147 und 164 der Bundesverfassung als Grundlage für diesen Entwurf betrifft, verweise ich auf die Ausführungen der Kommissionssprecher. Nachdem vorerst eine Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens im Rahmen einer Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vorgesehen war, wird nun ein eigenes Bundesgesetz vorgelegt. Diesem Vorgehen können wir folgen, wie auch den wichtigsten Anliegen des Gesetzes, nämlich der Beschränkung des Verfahrens auf wichtige Vorhaben gemäss Artikel 3 und der Beschränkung der Zuständigkeit zur Eröffnung des Verfahrens auf den Bundesrat und die zuständige parlamentarische Kommission gemäss Artikel 5. Zum Einzelantrag Parmelin bezüglich Artikel 7 werden wir nach Kenntnis der Antwort von Frau Bundeskanzlerin Huber-Hotz Stellung nehmen.
Bei Artikel 4 Absatz 2 besteht aus unserer Sicht eine gewichtige Differenz zum Ständerat: Die ständerätliche Fassung entspricht wohl einem ständerätlichen Reflex, welcher hier einen Unterschied machen will zwischen den Kantonen einerseits und den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft andererseits, indem Erstere immer, Letztere aber bloss im Einzelfall zur Stellungnahme eingeladen werden sollen. Ihre Staatspolitische Kommission schloss sich jedoch einstimmig dem Bundesrat an, nach dessen Fassung auch diese Verbände generell zur Stellungnahme einzuladen sind
Die Lösung des Ständerates – gewissermassen eine Beschränkung des Föderalismus auf die Kantone, wie sie eben bisher üblich war – entspricht weder der heutigen Praxis noch Artikel 50 der Bundesverfassung, wonach der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen hat. Vor diesem Verfassungshintergrund darf der Entscheid über die Frage, welche Vorlagen die angesprochenen Verbände interessieren und welche nicht, nicht den Departementen und dem Bundesrat überlassen werden. Die Dachverbände sollen vielmehr selbst entscheiden können, zu welchen Fragen sie ihre Stellungnahme abgeben. Als Mitglied des Vorstandes des Schweizerischen Städteverbandes kann ich Ihnen bestätigen, dass sich diese Verbände in der Praxis – allein schon aus Kapazitätsgründen – sehr wohl auf die sie direkt betreffenden Fragen zu beschränken wissen.
Mit einer Übernahme der Fassung des Bundesrates tragen Sie auch der Realität Rechnung, dass eben nicht mehr in allen Fragen die Kantone nach dem Bund die wesentlichsten territorialen Gebilde sind. Sehr viele Fragen, welche z. B. gerade die Städte und Gemeinden betreffen, müssen kantonsübergreifend innerhalb der Agglomerationen gelöst werden: Öffentliche Sicherheit, soziale Sicherheit, regionaler öffentlicher Verkehr usw. gehören zu dieser Materie. Die Kantone haben ihre bestimmende Rolle etwas zu relativieren und müssen akzeptieren, dass es neben ihnen noch andere territoriale Gebilde wie zum Beispiel Agglomerationen und Zentrumsgemeinden gibt, die staatsrechtlich relevant sind.
Wir sind somit für Eintreten auf die Vorlage und für deren Verabschiedung in der vorliegenden, durch die SPK dieses Rates einstimmig gutgeheissenen Fassung.

Donzé Walter (E, BE): Wenn ich Sie daran erinnere, dass sich einer unserer EVP-Vorgänger, nämlich Nationalrat Max Dünki, grundsätzlich dahin gehend ausgesprochen hat, man könne die Vernehmlassungen vergessen, dann interessiert Sie sicher die Haltung der EVP/EDU-Fraktion zum Vernehmlassungsgesetz, wie es uns vorgelegt wird.
Ich kann Sie beruhigen. Wir sind in der vorgelegten Form für Eintreten. Allerdings erinnern wir an Max Dünkis seinerzeitige Argumentation, nämlich dass einerseits die Auswahl der Vernehmlassungsteilnehmer nicht immer frei ist vom Verdacht einer gewissen Willkür, dass andererseits das Verhältnis zwischen dem Aufwand, den x Organisationen für Vernehmlassungen leisten, und der Wirkung dieses Aufwandes nicht immer ganz stimmt. Eigentlich ist das eine teure «Frühwarnung» für Kantone, Gemeinden, Verbände usw. Schliesslich ist auch zu sagen, dass viele Haltungen von Verbänden, Kantonen usw. der Verwaltung hinreichend bekannt sind und dass die Behörden letztlich die Verantwortung zu tragen haben und mit Vernehmlassungen keine Alibiübungen vornehmen sollten.
Trotzdem, wir helfen eintreten. Wir bringen aber den Vorbehalt an, dass dieses Parlament ja eigentlich schnellere und schlankere Verfahren fordert und dass diesem Gedanken, wenn künftig über die Verfassungsgrundlage für Vernehmlassungen diskutiert wird, Rechnung getragen werden sollte.
Erlauben Sie mir noch drei Bemerkungen, damit ich nachher in der Detailberatung nicht mehr das Wort ergreifen muss: Bei Artikel 2bis sind wir einstimmig für die nationalrätliche Fassung, den Einzelantrag Parmelin zu Artikel 7 lehnen wir mehrheitlich ab, und in der Frage Kantone, Regionen und Gemeinden schliessen wir uns der Argumentation von Kollega Fluri an

Le président (Maitre Jean-Philippe, premier vice-président): Je signale que le groupe des Verts déclare qu'il entre en matière.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Das Vernehmlassungsverfahren ist ein fest verankerter Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Wir haben eine Praxis von über einem

halben Jahrhundert und auch entsprechende Erfahrungen. Obwohl dieses Verfahren im Grunde unbestritten ist – mit einigen Ausnahmen –, hat es doch immer wieder Kritik gegeben. Diese Kritik richtete sich weniger gegen das Verfahren an sich als vielmehr gegen die Art und Weise seiner Durchführung; wir haben das auch von verschiedenen Fraktionssprechern gehört. Es wurde kritisiert, dass es zu viele Vernehmlassungen gebe, dass zu viele Stellen Vernehmlassungen durchführen würden, dass die Frist zu kurz sei, dass die Meinungen der Befragten nicht richtig zum Ausdruck kamen oder zu allgemein seien, dass der Handlungsspielraum des Bundesrates und des Parlamentes dadurch eingeschränkt werden könnte.
Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz soll dieser zu Recht geäusserten Kritik begegnet werden. Das Verfahren soll gestrafft und bezüglich Eröffnung auf den Bundesrat und auf die parlamentarischen Kommissionen beschränkt werden. Das Verfahren, Herr Donzé, soll also gestrafft werden, darauf möchte ich hinweisen. Das Verfahren soll aber erstmals auch auf Gesetzesstufe geregelt werden. Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz wird zudem Artikel 147 der Bundesverfassung umgesetzt. Dieser Artikel verallgemeinert zum ersten Mal das Vernehmlassungsverfahren und macht es für wichtige Erlasse und für Vorhaben von grosser Tragweite obligatorisch.
Welches sind nun diese «wichtigen» Vorlagen? Es sind vor allem die Erlasse, die von der Bundesversammlung verabschiedet werden; das sind Gesetze und Gesetzesänderungen, Verordnungen der Bundesversammlung oder auch Bundesbeschlüsse. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Artikel 163 und 164 der Bundesverfassung zu verweisen. Schliesslich gehören zu den wichtigen Vorlagen auch wichtige Verordnungen des Bundesrates, die von den Kantonen oder von Dritten vollzogen werden müssen. Dazu gehören aber auch völkerrechtliche Verträge, die von der Bundesversammlung zu genehmigen und die dem Referendum zu unterstellen sind.
Ich möchte aber klar unterstreichen, dass der Bundesrat und die parlamentarischen Kommissionen immer noch einen gewissen Entscheidungsspielraum haben. Sie bestimmen, was wichtig ist, und können deshalb in einem gewissen Rahmen auch festlegen, was sie den Kantonen, den Parteien und interessierten Kreisen zur Stellungnahme vorlegen wollen. Sie entscheiden also im Einzelfall über das Recht der Kantone, Parteien und interessierten Kreise, angehört zu werden. Dafür müssen sie aber auch die Verantwortung übernehmen.
Das Vernehmlassungsverfahren muss im Rahmen des Gesetzgebungsvorverfahrens durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, wie es zu handhaben ist, wenn die Bundesversammlung die Entwürfe des Bundesrates in wichtigen Teilen abändert. Es wird in der Praxis zu entscheiden sein, ob in solchen Fällen – als Beispiel kann das abgelehnte Steuerpaket dienen – auch noch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden soll.
Was ist nun der Zweck des Vernehmlassungsverfahrens? Der Zweck besteht darin, die Sachkenntnisse über den zu regelnden Bereich zu erhöhen. Das ist vor allem wichtig im Hinblick auf den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen, der in der Regel vor allem von den Kantonen vorgenommen werden muss. Es geht vor allem um die Vollzugstauglichkeit, es geht aber auch um die Referendumstauglichkeit einer Vorlage. Es gilt also abzuklären, ob auch ein politischer Wille vorhanden ist, eine Vorlage, wie sie der Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben hat, im Falle einer allfälligen Volksabstimmung zu tragen.
Schliesslich ist es auch ein wichtiger Bestandteil des Vernehmlassungsverfahrens, die Transparenz des staatlichen Handelns zu erhöhen. Das neue Vernehmlassungsgesetz regelt einerseits den Zweck und den Umfang des Vernehmlassungsverfahrens mit dem Ziel, eine Konzentration zu erreichen, nach dem Stichwort «Qualität vor Quantität». Es geht darum, festzulegen, wer die Adressaten dieser Vernehmlassung sind. Es sind dies natürlich vor allem die Kantone, die einen besonderen Stellenwert haben sollen. Andererseits regelt das Vernehmlassungsgesetz die Form, insbesondere die Anpassung des Verfahrens an die neuen Informations- und Kommunikationsformen.
Das Gesetz ist bewusst schlank gehalten; technische Bestimmungen sollen in den Ausführungsverordnungen geregelt werden. Ich möchte es nicht unterlassen, der Kommission, aber auch den Fraktionssprechern für die fast einmütige Zustimmung zu danken.
Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich möchte nur noch eine Zusatzerklärung zur Frage abgeben, ob die Verfassungsbestimmung auch in Artikel 1 des Vernehmlassungsgesetzes erwähnt werden soll. Es geht vor allem darum, die Mitwirkungsrechte der Kantone und interessierten Kreise im Vernehmlassungsgesetz von den in der Bundesverfassung vorgesehenen übrigen Mitwirkungsrechten der Kantone abzugrenzen. Ich habe Ihrer Kommission versprochen, einige Ausführungen dazu zu machen.
Die anderen Mitwirkungsrechte, wie sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind oder in der Praxis auf Bundesebene gepflegt werden, betreffen vor allem die Mitwirkung der Kantone bei aussenpolitischen Entscheiden. Es geht um Artikel 55 der Bundesverfassung beziehungsweise um das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone im Bereich der Aussenpolitik. Es geht aber auch um das Recht, dass acht Kantone zusammen ein Gesetzesreferendum ergreifen können, wie dies in Artikel 141 der Bundesverfassung geregelt ist. Ich erwähne auch Artikel 160 der Bundesverfassung, wo es um das Gesetzesinitiativrecht der Kantone geht. Schliesslich mochte ich darauf hinweisen, dass die Kantone ein Recht darauf haben, in verschiedenen Arbeitsgruppen und institutionalisierten Konferenzen mitzuwirken, allen voran im Rahmen des föderalistischen Dialoges.
In diesem Gesetz hier geht es aber darum, das eine Mitwirkungsrecht der Kantone zu regeln, nämlich jenes im Vernehmlassungsverfahren.

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Kommission
Abs. 1
....
b. Gesetzesbestimmungen im Sinne ....
....
Abs. 1bis
Auf ein Vernehmlassungsverfahren zu Vorhaben gemäss Absatz 1 wird verzichtet, wenn das Vorhaben keine wesentlichen unmittelbaren Interessen von Vernehmlassungsadressaten gemass Artikel 4 Absatz 2 betrifft
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 2bis
Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind.
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3
Proposition de la commission
Al. 1
....
b. les dispositions légales au sens ....
....
Al. 1bis
Il n'est pas organisé de consultation au sens de l'alinéa 1, si le projet est sans incidences directes sur les intérêts majeurs des institutions ou associations visées à l'article 4 alinéa 2.
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Al. 2bis
Une consultation est organisée auprès des cantons sur des projets d'ordonnance si ceux-ci sont largement concernés.
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Al. 2, 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5
Antrag der Kommission
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 3
Die Bundeskanzlei koordiniert die Vernehmlassungen und gibt jede Eröffnung ....

Art. 5
Proposition de la commission
Al. 1, 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Al. 3
La Chancellerie fédérale assure la coordination des consultations et publie l'annonce de l'ouverture ....

Angenommen – Adopté

Art. 6
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 7
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Parmelin
Abs. 2
Streichen
Abs. 3
Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate. Sie wird ....
Abs. 4
Bei äusserster Dringlichkeit kann das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden. Über ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren ist Protokoll zu fuhren.

Art. 7
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Parmelin
Al. 2
Biffer
Al. 3
Le délai de la consultation est de trois mois. S'il comprend ....
Al. 4
En cas d'extrême urgence, la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence. En pareil cas, un procès-verbal doit être dressé.

Parmelin Guy (V, VD): Si j'ai déposé cette proposition à l'article 7, c'est parce que je trouve le texte proposé plutôt laxiste et mal structuré. Il a une fâcheuse tendance à vouloir privilégier le système de la conférence, avec pour inconvénient un manque de réflexion quant au fond des problèmes. Lorsqu'on sait qu'aujourd'hui les délais ne sont pas respectés dans 70 pour cent des cas, il me paraît important de redonner très clairement la priorité à la forme traditionnelle, par rapport à ce que doit être la procédure de consultation. De mon point de vue, elle doit comporter un délai clairement fixé dans la loi et auquel il ne doit être dérogé qu'en cas d'extrême urgence, le but étant que les instances consultées puissent se prononcer au terme d'une analyse détaillée quant au fond, et non pas dans la plus grande précipitation. De plus, la Confédération étant censée montrer quelque peu l'exemple, le fait de recadrer très clairement cet instrument doit avoir également pour conséquence que les cantons – qui ont également tendance à prendre quelques libertés avec les délais en matière de consultation – en reviennent eux aussi à respecter les procédures sur le plan cantonal.
C'est pourquoi, de mon point de vue, il convient de renverser la construction du texte du Conseil fédéral en abrogeant l'alinéa 2, en fixant à l'alinéa 3 la règle de base clairement énoncée, et en indiquant strictement les conditions de dérogation dans un alinéa 4.
Je vous demande donc de soutenir cette proposition.

Recordon Luc (G, VD): Je tiens à dire que Monsieur Parmelin met le doigt sur un problème réel, une consultation étant un pas fondamental dans la procédure législative en Suisse. Cela n'est certes pas un stade décisionnel, mais ce sont les fondations d'un édifice, et ce qui ne se construit pas correctement, posément, en un minimum de temps, ce qui se bâtit à la va-vite ne résiste pas à l'épreuve du temps. Je n'ai pas besoin de vous rappeler longuement des exemples tout récents pour lesquels nous avons travaillé malheureusement dans la précipitation, avec des résultats décevants. Un mauvais projet, un échec.
C'est donc une proposition extrêmement raisonnable, extrêmement sensée, que nous fait Monsieur Parmelin de bien vouloir mettre au premier plan la procédure de consultation écrite, avec délai de principe de trois mois, et seulement dans les cas tout à fait exceptionnels d'accepter ce système de conférence qui, il faut bien le dire, représente souvent une consultation bidon.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Antrag Parmelin bezweckt eigentlich dasselbe, was auch das ganze neue Vernehmlassungsrecht bezweckt, nämlich eine Straffung des Verfahrens und eine Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens. Allerdings bin ich nicht ganz glücklich mit der Art und Weise der Formulierung des Antrages.
Einerseits bedauere ich, dass die Pflicht für den Bundesrat und für die parlamentarischen Kommissionen wegfällt, eine konferenzielle Vernehmlassung zu begründen. Gemäss Antrag Parmelin wird sie nur noch bei äusserster Dringlichkeit verwendet. Diese Begründungspflicht scheint mir aber wichtig zu sein, weil es vor allem auch im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens sinnvoll sein kann, gewisse Vernehmlassungsadressaten konferenziell einzuladen. Es kann also neben der Dringlichkeit, welche absoluten Vorrang hat, auch noch andere Gründe für ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren geben, und das sollte begründet werden müssen. Andererseits habe ich ein wenig Mühe mit der Abstufung «Dringlichkeit» und «äusserste Dringlichkeit». Ich glaube, es ist wichtig – wie es das Konzept des Bundesrates auch vorschlägt –, dass man konferenzielle Vernehmlassungen nur noch bei Dringlichkeit durchführt oder wenn anders begründete Fälle vorliegen. Ich habe bereits die parlamentarischen Kommissionen erwähnt.
Deshalb möchte ich Sie bitten, beim Konzept des Bundesrates zu bleiben und den Antrag Parmelin abzulehnen. Falls er aber durchgeht, müsste man im Ständerat zumindest die Formulierung noch einmal überprüfen.

Le président (Maitre Jean-Philippe, premier vice-président): Le groupe radical-libéral communique qu'il soutient la proposition de la commission

Joder Rudolf (V, BE), für die Kommission: Der Antrag Parmelin hat der Kommission nicht vorgelegen, ich kann nur persönlich sprechen. Der Antrag will zwei Dinge:
1. Bei der Vernehmlassungsfrist von drei Monaten soll die Formulierung «in der Regel» gestrichen werden. Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate. Diese Frist kann verlängert oder verkürzt werden. Bei Ferientagen, Feiertagen oder umfangreichen Vernehmlassungen kann sie verlangert werden; bei grosser Dringlichkeit kann sie verkürzt werden. Die Formulierung «in der Regel» hat aus meiner Sicht materiell keine eigenständige Bedeutung und kann durchaus gestrichen werden.
2. Der Antrag Parmelin will mehr Zurückhaltung bei der Durchfuhrung von konferenziellen Vernehmlassungen. Seine Formulierung geht darauf hinaus, dass die Voraussetzungen zur Durchführung solcher konferenzieller Anhörungen enger gefasst werden. In der Vernehmlassung ist die konferenzielle Anhörung sehr kritisch aufgenommen worden. Ich bin der Meinung, dass aus der Sicht der Vernehmlassungsadressaten, der Betroffenen, der Parteien insbesondere, bei der Durchführung solcher konferenzieller Anhörungen tatsächlich Zurückhaltung geübt werden sollte. Denn die Meinungsäusserung ist in dieser Situation nur eingeschränkt möglich.
Aus diesen Überlegungen bin ich persönlich für Zustimmung zum Antrag Parmelin.

Christen Yves (RL, VD), pour la commission: Je parle bien sûr en mon nom personnel, puisque la commission n'a pas abordé ce problème à l'article 7.
Ce qu'il faut dire préalablement, c'est que le Conseil fédéral, ou la Chancellerie, souhaite donner un peu plus de souplesse à cela. On sait aujourd'hui que, dans le domaine de l'élaboration des lois, on doit quelquefois aller plus vite que ce ne fut le cas par le passé.
A propos de la proposition Parmelin: son auteur souhaite définir très clairement quand on peut utiliser le principe de la conférence. Il le dit dans un alinéa 4 en précisant «en cas d'extrême urgence». Il ne liste pas d'autres conditions, il n'y en a qu'une. Dans le texte du projet du Conseil fédéral, à l'alinéa 2, on parle de circonstances qui le justifieraient, «notamment s'il y a urgence». Donc le listage de Monsieur Parmelin ne semble pas complet.
Si la proposition Parmelin devait être adoptée, il y aurait lieu, comme l'a dit Madame la chancelière, de revoir peut-être sa formulation, d'y faire quelques corrections rédactionnelles.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Parmelin .... 80 Stimmen
Für den Antrag der Kommission .... 29 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées

Art. 8
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 9
Antrag der Kommission
Abs. 1
Öffentlich zugänglich sind:
a. die Vernehmlassungsunterlagen;
b. nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen und die Protokolle von konferenziellen Vernehmlassungsverfahren;
c. nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse.
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 9
Proposition de la commission
Al. 1
Sont publics:
a. le dossier envoyé en consultation;
b. après expiration du délai de consultation, les avis exprimés et le procès-verbal des consultations menées sous forme de conférence;
c. le rapport rendant compte des résultats de la consultation, après la prise de connaissance par le Conseil fédéral.
Al. 2, 3
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 10–13
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 04.010/1300)
Für Annahme des Entwurfes .... 126 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

03.460

Parlamentarische Initiative GPK-SR. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes

Initiative parlementaire CdG-CE. Procédures de la Délégation des Commissions de gestion et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet

Zweitrat – Deuxième Conseil

Einreichungsdatum 21.11.03
Date de dépôt 21 11 03

Bericht GPK-SR 21.11.03 (BBl 2004 1469)
Rapport CdG-CE 21.11 03 (FF 2004 1347)

Stellungnahme des Bundesrates 31 03.04 (BBl 2004 1477)
Avis du Conseil fédéral 31 03.04 (FF 2004 1355)

Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Janiak Claude (S, BL), für die Kommission: Die Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation über die Beziehungen des Schweizer Nachrichtendienstes mit dem südafrikanischen Apartheidregime begannen im November 2001 und wurden in einem Bericht am 26. August 2003 veröffentlicht. Gleichzeitig ordnete damals der Vorsteher des VBS eine Administrativuntersuchung über die nachrichtendienstlichen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika und die Rechtskonformität gewisser Aktenvernichtungen an. Parallel dazu wurde auch noch ein Ermittlungsverfahren bei der Bundesanwaltschaft geführt.

Die ganze Thematik war also zu gewissen Zeiten Gegenstand dreier paralleler Verfahren, was fast zwangsläufig zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen führte. Die Geschäftsprüfungsdelegation hat deshalb in einem zusätzlichen Bericht – er ist publiziert – am 30. September 2003 beschrieben, auf welche Probleme sie gestossen ist und was für Beeinträchtigungen sie erfahren hat. Sie ist in diesem Bericht zur Schlussfolgerung gekommen, dass interne Administrativuntersuchungen parlamentarischen Untersuchungen den Vortritt lassen müssen. Aus diesem Grunde beantragte die Geschäftsprufungsdelegation, ins Parlamentsgesetz eine Regelung aufzunehmen, welche für parlamentarische Untersuchungskommissionen bereits heute gilt. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) leistete dem Antrag der Geschäftsprüfungsdelegation Folge und unterbreitet Ihnen die vorliegende parlamentarische Initiative. Es geht also lediglich um Tätigkeiten der Geschäftsprüfungsdelegation; es soll also nicht so weit kommen, dass die GPK die Aufsichtsfunktion über die Arbeit des Bundesrates wahrnimmt – sie hat ja nur die Oberaufsicht.

Bei den Tätigkeiten der Geschäftsprüfungsdelegation geht es jedoch auch um den Geheimbereich. Wenn die GPK die Delegation in diesem Bereich mit einer Untersuchung beauftragt, handelt es sich um gravierende Fragen, und da muss die Oberaufsicht ohne Behinderungen durch parallele Untersuchungen wahrgenommen werden können. Ich weise Sie etwa darauf hin, dass die Geschäftsprüfungsdelegation hinsichtlich der zu befragenden Personen weiter gehende Informationsrechte hat als die Verwaltung. Sie hat etwa die Möglichkeit, sie als Zeuginnen oder Zeugen zu vernehmen; ich verweise auf Artikel 154 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes. Es muss verhindert werden, dass Betroffene zweimal unter verschiedenen Voraussetzungen und mit verschiedenen Pflichten befragt werden.

Die GPK beantragt Ihnen, auf die vom Ständerat am 16. Juni 2004 beschlossene Vorlage einzutreten. Lediglich in Artikel 154bis Absatz 3 schlägt sie Ihnen eine vom Beschluss des Ständerates abweichende Formulierung vor: Es soll lediglich eines qualifizierten Mehrs der Delegation und nicht der Zustimmung aller Mitglieder bedürfen, um im Streitfall zu entscheiden, ob die Ermächtigung zur Anhebung oder Weiterführung einer parallelen personalrechtlichen oder administrativen Untersuchung erteilt werden soll oder nicht. Wir wollen sicherstellen, dass kein Mitglied hier beispielsweise Obstruktion betreiben kann. Es ist zu viel verlangt, wenn die ganze Delegation hier zustimmen muss; es könnte ja auch sein, dass jemand ausnahmsweise nicht verfügbar ist.

Wir beantragen Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen und den Entwurf mit dieser kleinen Änderung anzunehmen.

Glasson Jean-Paul (RL, FR), pour la commission: Nous abordons là une modification de la loi sur l'Assemblée fédérale. La Commission de gestion du Conseil des Etats a lancé une initiative parlementaire sur la base d'un rapport de la Délégation des Commissions de gestion à laquelle j'appartiens désormais. Celle-ci faisait valoir les difficultés qui s'étaient présentées au niveau de la procédure lorsque, lors de son enquête relative à l'Afrique du Sud notamment, elle s'est trouvée confrontée à une enquête administrative parallèle, décidée postérieurement par le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. Le sujet étant le même, une concurrence est née et une superposition des actes et auditions a mené à des malentendus et a mis en lumière le caractère problématique et dommageable d'une telle situation.

Des questions pratiques et institutionnelles se sont posées et l'on a pu se demander si la haute surveillance du Parlement n'était pas en quelque sorte court-circuitée ou du moins gênée par l'enquête administrative, du fait du doublement de certains actes ou auditions, amenant notamment à des incompréhensions chez les personnes entendues. Le Parlement est, hormis le souverain, bien sûr, l'organe suprême de la Confédération et ne doit pas voir son activité gênée par l'administration, surtout quand il s'agit du contrôle de cette même administration. Qu'il soit d'emblée clair qu'une enquête judiciaire, qu'elle soit pénale, administrative ou civile, ne saurait en aucun cas être touchée par la disposition proposée.

Concrètement, nous vous proposons d'appliquer, dans le cadre de la Délégation des Commissions de gestion, une procédure similaire à celle qui a cours dans le cadre de la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire. En bref, une enquête disciplinaire ou administrative ne peut ou ne pourra être engagée ou poursuivie qu'avec l'accord de la Délégation des Commissions de gestion, s'il faut craindre que ladite enquête touche des affaires ou des personnes

Ref. 1300

NATIONALRAT
Abstimmungsprotokoll

Namentliche Abstimmung / Vote nominatif

CONSEIL NATIONAL
Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:

Bundesgesetz uber das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LPCo)

Gegenstand / Objet du vote:

Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble

Abstimmung vom / Vote du: 27.09.2004 17:02:42

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	*	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	*	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	*	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	*	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	+	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Buchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	+	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	+	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	+	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	*	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	*	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	*	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fassler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	*	S	ZH
Fehr Mario	*	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	*	V	VS
Frosch	+	G	BE
Gadient	%	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	*	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	*	S	ZH
Graf	*	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	%	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	+	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Haberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	*	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	*	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	*	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Naf	*	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	+	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	*	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	*	V	ZH
Kiener Nellen	*	S	BE
Kleiner	*	R	AR
Kohler	+	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	*	C	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	*	S	BL
Leuthard	*	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	*	C	AI
Lustenberger	*	C	LU
Maillard	+	S	VD
Maitre	*	C	GE
Markwalder Bär	*	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kalin	*	S	ZH
Mathys	*	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	+	S	GE
Meier-Schatz	*	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	*	V	BL
Morgeli	*	V	ZH
Muller Geri	*	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Muller Walter	*	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	*	V	LU
Noser	+	R	ZH
Oehrli	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	+	S	TI
Pelli	*	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	*	S	SG
Rechsteiner-Basel	*	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	*	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	+	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	*	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	*	V	ZH
Schlüer	*	V	ZH
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	*	C	TI
Sommaruga Carlo	*	S	GE
Speck	*	V	AG
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	*	V	AG
Steiner	+	R	SO
Stocklı	+	S	BE
Studer Heiner	*	E	AG
Stump	%	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	*	G	ZH
Vollmer	*	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	*	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	*	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	*	C	ZH
Zisyadis	+	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

Ergebnisse / Résultats:

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	14	10	29	32	3	34	4	126
nein / non / no	0	0	0	0	0	0	0	0
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	2	0	1	0	3
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	14	4	11	18	2	20	1	70

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non

+ ja / oui / si
= nein / non / no
o enth / abst. / ast.
% entschuldigt gem. Art. 57 Abs 4
excusé selon art 57 al. 4 / scusato sec. art 57 cps. 4
* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht
Le président ne prend pas part aux votes

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Ich gratuliere Herrn Gentil zur Wahl und freue mich auf die Zusammenarbeit mit ihm und den anderen Mitgliedern des Büros. *(Beifall)*

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21 01 04 (FF 2004 485)
Standerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 29.11.04 (Differenzen – Divergences)

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Art. 1 Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Kommission
Abs. 1 Bst. b, 2bis
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 1bis
Streichen

Art. 3
Proposition de la commission
Al. 1 let. b, 2bis
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 1bis
Biffer

Studer Jean (S, NE), pour la commission: L'article 3 définit l'objet de la procédure de consultation. Et vous vous souvenez certainement que notre conseil s'était déjà posé la question de savoir s'il fallait mentionner ce qui faisait l'objet d'une procédure de consultation, pour le distinguer des objets qui ne seraient pas adressés selon la procédure usuelle. Le Conseil national s'est lancé un peu dans le même exercice en voulant préciser dans un nouvel alinéa 1bis que n'étaient pas soumis à une procédure de consultation les projets sans incidence directe sur les intérêts majeurs des institutions ou associations visées à l'article 4.
Finalement, votre commission est d'avis que cet exercice ne doit pas être poursuivi. En effet, la loi sur la procédure de consultation vise à renforcer cette institution de la formation de l'opinion politique dans notre pays qu'est la consultation, et il faut en rester à ce que prévoit la Constitution fédérale en ce domaine. La Constitution fédérale prévoit d'abord à l'article 147 que tous les actes législatifs importants doivent faire l'objet d'une procédure de consultation, et définit ensuite, à l'article 164, ce qu'il faut entendre par «actes importants».
La référence qui est faite à l'article 3 alinéa 1 lettre b à cet article 164 paraît suffisante aux yeux de votre commission pour assurer des consultations qui soient conformes à l'intérêt des projets discutés. De plus, la version du Conseil national à l'alinéa 1bis est source d'ambiguïté. Elle exclurait de la consultation, par exemple en visant l'ensemble de l'alinéa 1, des modifications constitutionnelles, alors que toutes les modifications constitutionnelles, compte tenu de leur importance, doivent faire l'objet d'une consultation, à l'exception bien sûr de celles qui résultent d'une initiative populaire.
Il nous paraît enfin que l'on confond l'objet de la consultation avec les destinataires de la consultation. C'est peut-être au niveau des destinataires de la consultation qu'il faut trier entre ceux qui sont intéressés par un projet et ceux qui ne le sont pas, mais il ne faut pas viser déjà des limitations au niveau de ce qui doit faire l'objet d'une telle procédure.
C'est pourquoi votre commission propose de reprendre la proposition du Conseil national à la lettre b de l'alinéa 1, mais de biffer sans autre l'alinéa 1bis.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich habe den Ausführungen Ihres Berichterstatters nichts beizufügen, bin aber Ihrer Kommission noch eine Erklärung zu Artikel 1 schuldig.
In der Erstberatung haben Sie bei Artikel 1 die Verfassungsgrundlage für das Vernehmlassungsgesetz erwähnt, wie sie bereits im Ingress aufgeführt ist. Sie wollten damit ganz klar festhalten, dass das Vernehmlassungsrecht, wie es hier definiert wird, in Abgrenzung zu den übrigen Mitwirkungsrechten der Kantone steht, wie sie in der Bundesverfassung festgeschrieben sind.
Ihre Kommission konnte sich dem Nationalrat anschliessen, wonach diese zusätzliche Erwähnung von Artikel 147 der Bundesverfassung in Artikel 1 nicht notwendig ist, weil in diesem Gesetz nur das Vernehmlassungsrecht geregelt ist und alle anderen verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte von diesem Gesetz nicht berührt sind.

Angenommen – Adopté

Art. 4
Antrag der Kommission
Abs. 2 Bst. c
c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte ....
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4
Proposition de la commission
Al. 2 let. c
c. les associations faîtières des communes, des villes ....
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Il est justifié de formuler une remarque à propos de l'article 4. Il a suscité une assez large discussion dans notre conseil. En fait, pour faire simple, tout tourne autour de ce qu'on appelle la KdK ou la Conférence des gouvernements cantonaux; c'est bien là l'objet du débat qui a eu lieu. Le Conseil fédéral proposait, à l'alinéa 2 lettre c de l'article précité, que soient invitées à donner leur avis «les associations faîtières des cantons». Vous vous souvenez que nous avions décidé de laisser les cantons s'organiser comme ils le souhaitaient et de ne pas consacrer dans la loi l'association «privée» des cantons qu'est la Conférence des gouvernements cantonaux. C'est la raison pour laquelle nous avions biffé la mention d'association faîtière «des cantons».
Le Conseil national a suivi le Conseil fédéral.
La commission vous invite à simplifier les choses et à préciser encore une fois que les cantons sont effectivement des partenaires, chacun pour eux-mêmes devant être obligatoirement consultés dans le cadre des procédures de consultation, que les cantons sont libres de s'organiser comme ils le veulent, mais de ne pas consacrer les associations faîtières des cantons dans la loi et de ne reconnaître dans celle-ci que les «associations faîtières des communes et des villes».
Je précise encore – vous me corrigerez, Madame la chancelière de la Confédération – qu'il existe un accord entre la Chancellerie fédérale et la Conférence des gouvernements

cantonaux pour que celle-ci soit consultée. Cette précision pourra être reprise dans le cadre de l'ordonnance, mais il est inopportun de fixer déjà au stade de la loi la Conférence des gouvernements cantonaux comme étant une institution reconnue par la Confédération. Il appartient aux cantons de décider comment ils veulent s'organiser et, le cas échéant, de passer un accord avec la Chancellerie fédérale, comme c'est le cas aujourd'hui.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich kann mich dieser salomonischen Lösung Ihrer Kommission auch im Namen des Bundesrates anschliessen. In der Tat können die Verbände der Kantone, insbesondere die KdK, unter Buchstabe a subsumiert werden. Die Zusammenarbeit mit der KdK ist in einem Abkommen des Bundesrates mit den Kantonen geregelt, und deshalb glaube ich, dass es nicht nötig ist, dass hier die Dachverbande der Kantone, die es übrigens in dieser Bezeichnung nicht gibt, in Buchstabe c erwähnt werden.
Ich bitte Sie, Ihrer Kommission zuzustimmen.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: L'alinéa 3 de l'article 4 propose que soit tenue une liste des organisations consultées systématiquement. Il était apparu à notre conseil que cela n'était pas nécessaire, parce que, dans les alinéas précédents de cet article, on mentionnait qui était obligatoirement consulté. Le Conseil national a pensé qu'il pouvait être utile pour l'information de la population qu'une telle liste soit à disposition, et, finalement, la commission s'est ralliée à cette suggestion.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 5 al. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Il s'agit là simplement d'une meilleure formulation de ce que souhaitait déjà la commission. Il n'y a pas d'autre remarque à faire ici.

Angenommen – Adopté

Art. 7
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3
.... verlängert. (Rest streichen)
Abs. 4
Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise:
a. die Frist verkürzt werden;
b. das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden.
Abs. 5
Über ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren ist Protokoll zu führen.

Art. 7
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3
.... du projet. (Biffer le reste)
Al. 4
S'il y a urgence et exceptionnellement:
a. le délai peut être raccourci;
b. la consultation peut être menée en tout ou en partie sous forme de conférence.
Al. 5
Si une consultation est menée sous forme de conférence, un procès-verbal doit être dressé.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: En fait, tous les alinéas ont une cohérence entre eux. La loi sur la procédure de consultation veut renforcer la procédure de consultation. Elle veut en particulier rendre presque systématique une consultation par écrit et le respect d'un délai suffisant pour permettre aux partenaires de s'exprimer en toute connaissance de cause. Ce sont ces questions qui sont traitées à l'alinéa 2, mais aussi aux alinéas 3 et 4.
Le Conseil national a eu le même souci de renforcer la procédure de consultation, ce qui l'a amené tout d'abord à supprimer l'alinéa 2 qui permettait de définir d'une manière très large quand une consultation pouvait avoir lieu, non pas par écrit mais sous forme de «hearing», de conférence. Il a estimé qu'il fallait être plus précis sur les circonstances. Puis il a voulu aussi renforcer le délai de consultation de trois mois à l'alinéa 3, en disant que le délai était bien de trois mois, et non pas «en règle générale de trois mois», comme le suggère le Conseil fédéral.
La commission est d'accord avec ces principes de renforcement à la fois du principe de la consultation par voie écrite et du respect du délai de trois mois, mais elle estime que le Conseil national, finalement, dans son souci légitime, a un peu mal fait les choses. Tout d'abord, il a permis que l'on imagine un raccourcissement du délai de trois mois lorsque le projet est urgent, puis il a quand même introduit des possibilités de conférence en mentionnant comme circonstance l'extrême urgence. La commission n'a pas tout à fait réussi à distinguer ce qui était urgent et ce qui était d'une urgence extrême. Je ne crois pas non plus que le Conseil national se soit lancé dans une description de ces différences.
Finalement, la commission vous propose d'abord de réaffirmer le principe du délai de trois mois et d'envisager ou un raccourcissement du délai, ou la possibilité d'opérer une consultation sous forme de conférence, à deux conditions cumulatives: à la fois que cela soit urgent et que cela reste exceptionnel. De cette manière, il nous paraît que l'on va plus dans le sens des préoccupations du Conseil national tout en ne créant pas d'incertitude au niveau des termes utilisés. Le principe est réaffirmé: c'est seulement si c'est urgent et exceptionnel que l'on peut raccourcir le délai ou tenir une consultation sous forme de conférence.
J'ai ainsi exposé la motivation qui conduit à ces divergences aux alinéas 3, 4 et 5 de l'article 7.

Amgwerd Madeleine (C, JU): Concernant l'article 7: «Forme et délai», j'aimerais vous informer de la remarque qui m'a été faite par mon gouvernement. Je pense que la plupart des autorités cantonales partagent cette constatation et cet avis.
Durant l'année 2004, le 70 pour cent des consultations fédérales envoyées aux cantons n'ont pas respecté le délai de trois mois. Nous savons combien ces consultations sont importantes, aussi bien pour les cantons que pour la Confédération. Evidemment, elles le sont dans la mesure où elles sont prises au sérieux par les deux partenaires. La complexité des projets de loi et des autres objets soumis à la consultation demande une étude approfondie par les différentes instances cantonales. Cela prend du temps si le travail est fait sérieusement. Le respect du délai de trois mois est donc impératif et nécessaire. Il doit être respecté.
Dans ce sens, la version adoptée par le Conseil national supprimant à l'alinéa 3 la mention «en règle générale» est à saluer. Elle ne laisse pas la porte grande ouverte aux exceptions. La nouvelle version proposée par la commission à l'alinéa 4 va dans le même sens en précisant «s'il y a urgence et exceptionnellement».
Je citerai en exemple contraire la consultation dite informelle qui a eu lieu dans le courant de l'été concernant des mesures supplémentaires dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile. Et je me permets de lire un extrait de la réponse de la République et Canton du Jura: «Le gouverne-

ment est pour le moins surpris par la procédure expéditive utilisée par votre office» – il s'agit de l'Office fédéral des réfugiés – «pour obtenir notre avis sur onze nouvelles propositions de modification de la loi sur l'asile. Cette manière d'agir dénote un réel manque d'égards des autorités fédérales vis-à-vis des Etats confédérés et de leurs partenaires.»
C'est pourquoi je me rallierai aux propositions faites par la commission qui permettent, je l'espère, de faire respecter le délai de trois mois, tout en limitant au minimum le nombre d'urgences et d'exceptions.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich hoffe, dass mit dieser Formulierung in den Absätzen 3 und 4 nun genügend Notbremsen eingebaut sind, damit eine Situation, wie sie jetzt von Frau Amgwerd dargelegt wurde, nicht mehr eintritt. Aber es ist natürlich alles auch eine Frage der praktischen Anwendung, und ich hoffe, dass wir uns an diese Debatte erinnern werden.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Ich möchte den letzten Satz der Frau Bundeskanzlerin unterstreichen. Ich möchte wirklich, dass sich der Bundesrat und die Bundeskanzlei in dieser Hinsicht jetzt Mühe geben. Es ist für uns in den Kantonen draussen hie und da fast nicht mehr zu machen. Ihr kommt, schickt uns Ware, mit einer Frist von einem Monat. Es ist keinen Monat her, da habe ich gesagt: Das ist eine verdammte Schweinerei, was sie mit uns machen. Das Problem bei der ganzen Geschichte sind das Lesen und die Vorbereitung, da hilft dann eine konferenzielle Veranstaltung auch nichts. Um Berichtlein zu schreiben, haben wir unsere Juristen, aber verstehen müssen wir es einmal. Dass ich meine Stellungnahme konferenziell formulieren soll, ist nicht das Problem. Das Problem ist, dass ich die Zusammenhänge zuerst einmal erkennen muss, dass ich einmal schauen muss, was für eine Bedeutung das für meinen Kanton hat. Ob das eine konferenzielle oder eine schriftliche Stellungnahme ist – das macht den Braten nicht feiss. Ich bitte also inständig, auch auf die sehr begrenzten personellen Ressourcen kleinerer Kantone Rücksicht zu nehmen; ich danke zum Voraus.

Angenommen – Adopté

Art. 9 Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9 al. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Studer Jean (S, NE), pour la commission: A l'article 9, la teneur est la même que celle de la version que nous avions adoptée, mais elle est présentée d'une manière plus systématique – et, admettons-le, plus claire – par le Conseil national.
Il n'y a pas d'autre remarque à faire sur cette disposition.

Angenommen – Adopté

Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr
La séance est levée à 19 h 40

Nationalrat - Frühjahrssession 2005 - Sechste Sitzung - 07.03.05-14h30 vorheriges Geschäft
Conseil national - Session de printemps 2005 - Sixième séance - 07.03.05-14h30 nächstes Geschäft

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Differenzen - Divergences

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21.01.04 (FF 2004 485)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat - Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat - Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 29.11.04 (Differenzen - Divergences)
Nationalrat/Conseil national 07.03.05 (Differenzen - Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Nationalrat/Conseil national 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Text des Erlasses (BBl 2005 2267)
Texte de l'acte législatif (FF 2005 2121)

Joder Rudolf (V, BE), für die Kommission: Im Namen der vorberatenden Staatspolitischen Kommission beantrage ich Ihnen, der Fassung des Ständerates zuzustimmen und damit alle Differenzen zu bereinigen.
Es geht im Wesentlichen noch um drei Artikel. Artikel 3 Absatz 1bis kann gestrichen werden. In Absatz 1 ist geregelt, dass nur Verfassungsänderungen und grundlegende Gesetzesbestimmungen in die Vernehmlassung gegeben werden. Was grundlegende Gesetzesbestimmungen sind, ist in der Verfassung festgelegt. Artikel 147 der Bundesverfassung sagt, dass bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss, und in Artikel 164 der Bundesverfassung wird gesagt, welche Erlasse wichtig sind. Diese klare Regelung sollte nicht durch einen unpräzise formulierten zusätzlichen Absatz 1bis wiederum relativiert werden, deshalb kann auf Absatz 1bis verzichtet werden.
Bei Artikel 4 Absatz 2 kann festgehalten werden, dass mit dem Begriff "die Kantone" auch die kantonalen Direktorenkonferenzen gemeint sind und deshalb der Begriff "gesamtschweizerische Dachverbände der Kantone" gestrichen werden kann, weil er überflüssig ist.
Bei Artikel 7 geht es um Form und Frist des Vernehmlassungsverfahrens. Die Version des Ständerates ist klarer gegliedert und besser formuliert. Zudem wird auf die Variante der äussersten Dringlichkeit verzichtet und neben der Normalsituation nur der Dringlichkeitsfall geregelt.
Zusammengefasst geht es um die bessere Übereinstimmung mit der Bundesverfassung, um mehr Klarheit, mehr Präzision sowie um einen besser gegliederten Gesetzestext.
Ich bitte Sie im Namen der einstimmigen Staatspolitischen Kommission, sich der Version des Ständerates anzuschliessen und damit alle Differenzen zu bereinigen.

Christen Yves (RL, VD), pour la commission: Le Conseil des Etats propose deux modifications plus ou moins significatives aux articles 3 et 7. D'une façon générale, on peut dire que ces modifications vont dans le sens de la volonté du Conseil national, qui souhaitait renforcer la consultation comme instrument de formation de la volonté populaire.
La commission vous propose d'adopter ces modifications et d'éliminer ces divergences.
Il s'agit, à l'article 3, de l'objet de la procédure de consultation et de la nature de la consultation. Le Conseil national voulait préciser en substance, dans un nouvel alinéa 1bis, que les projets sans incidence directe sur les intérêts majeurs des institutions ou associations visées à l'article 4 alinéa 2 ne sont pas soumis à consultation. Mais le Conseil des Etats estime que cette disposition est source d'ambiguïté: elle exclurait en effet de la consultation les modifications constitutionnelles, alors que logiquement, compte tenu de leur importance, elles doivent faire l'objet d'une consultation - à l'exception, bien sûr, des consultations résultant d'une initiative populaire.
Cette version va dans le sens de la volonté du Conseil national. En effet, on renforce cette consultation en en restant au texte même de la Constitution. L'article 147 de la Constitution prévoit que tous les actes législatifs importants doivent faire l'objet d'une procédure de consultation. L'article 164 définit quelles sont les pièces législatives importantes pour être soumises à consultation. Par conséquent, l'élimination de l'alinéa 1bis éclaircit finalement, en renvoyant systématiquement à la Constitution.

Pour ce qui concerne l'article 7 alinéas 3-5, il s'agit de la forme et du délai. Le Conseil des Etats a renforcé la version de notre conseil, qui prévoyait de procéder systématiquement à une consultation. Vous avez adopté une proposition Parmelin, dont le but était de fixer à trois mois le délai de la consultation. Le Conseil des Etats entérine cela, mais il dit qu'il est difficile de distinguer entre l'urgence et l'extrême urgence. Alors il réaffirme ce principe du délai de trois mois et il envisage un raccourcissement du délai ou la possibilité de mener une consultation sous forme de conférence, mais à deux conditions qui sont cumulatives: le projet doit être à la fois urgent et exceptionnel. Pour le reste, la modification proposée est formelle.
Dans ces conditions, puisque le projet amendé par le Conseil des Etats va dans le sens de la volonté de notre conseil, la commission vous propose d'adopter ces modifications et d'éliminer ainsi les divergences.

Präsident (Janiak Claude, erster Vizepräsident): Frau Bundeskanzlerin Huber verzichtet auf eine Wortmeldung. Die Fraktionen, die sich gemeldet haben, geben alle ihre Zustimmung zu den Anträgen der Kommission bekannt.

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Art. 3 Abs. 1bis; 4 Abs. 2 Bst. c; 7 Abs. 3-5
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3 al. 1bis; 4 al. 2 let. c; 7 al. 3-5
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen - Adopté

Top of page Home

Ständerat - Frühjahrssession 2005 - Fünfzehnte Sitzung - 18.03.05-08h00
Conseil des Etats - Session de printemps 2005 - Quinzième séance - 18.03.05-08h00

vorheriges Geschäft
nächstes Geschäft

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Schlussabstimmung - Vote final

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21.01.04 (FF 2004 485)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat - Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat - Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 29.11.04 (Differenzen - Divergences)
Nationalrat/Conseil national 07.03.05 (Differenzen - Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Nationalrat/Conseil national 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Text des Erlasses (BBl 2005 2267)
Texte de l'acte législatif (FF 2005 2121)

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Abstimmung - Vote
Für Annahme des Entwurfes .... 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(1 Enthaltung)

Top of page Home

Nationalrat - Frühjahrssession 2005 - Siebzehnte Sitzung - 18.03.05-08h00
Conseil national - Session de printemps 2005 - Dix-septième séance - 18.03.05-08h00

vorheriges Geschäft
nächstes Geschäft

04.010

Vernehmlassungsgesetz
Loi sur la procédure de consultation

Schlussabstimmung - Vote final

Botschaft des Bundesrates 21.01.04 (BBl 2004 533)
Message du Conseil fédéral 21.01.04 (FF 2004 485)
Ständerat/Conseil des Etats 16.06.04 (Erstrat - Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 27.09.04 (Zweitrat - Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 29.11.04 (Differenzen - Divergences)
Nationalrat/Conseil national 07.03.05 (Differenzen - Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Nationalrat/Conseil national 18.03.05 (Schlussabstimmung - Vote final)
Text des Erlasses (BBl 2005 2267)
Texte de l'acte législatif (FF 2005 2121)

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
Loi fédérale sur la procédure de consultation

Abstimmung - Vote
(namentlich - nominatif; Beilage - Annexe 04.010/1975)
Für Annahme des Entwurfes .... 181 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Top of page Home

Ref. 1975

NATIONALRAT
Abstimmungsprotokoll

Namentliche Abstimmung / Vote nominatif

CONSEIL NATIONAL
Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LPCo)

Gegenstand / Objet du vote:

Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 18.03.2005 08:54:04

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	o	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	+	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	+	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	+	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	+	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	+	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	+	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	o	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	+	G	BE
Gadient	+	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	+	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf	+	G	BL
Gross Andreas	%	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	+	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	+	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	+	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger	+	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger	+	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	*	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maitre	*	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	+	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	%	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	#	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	+	V	LU
Nordmann	+	S	VD
Noser	*	R	ZH
Oehrli	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	+	S	TI
Pelli	*	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	+	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	+	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schlüer	+	V	ZH
Schmied Walter	%	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	+	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Speck	+	V	AG
Spuhler	*	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Stöckli	+	S	BE
Studer Heiner	o	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	*	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	%	S	BE
Vischer	*	G	ZH
Vollmer	*	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	%	C	ZH
Zisyadis	+	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

Ergebnisse / Résultats:

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot
Ja / oui / si	24	12	37	47	2	54	5	181
nein / non / no	0	0	0	0	0	0	0	0
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	3	0	0	3
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	1	0	0	3	0	1	0	5
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	2	2	3	2	0	1	0	10

+ ja / oui / si
= nein / non / no
o enth. / abst. / ast.
% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4
excusé selon art 57 al. 4 / scusato sec art. 57 cps 4
* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht
Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non: