

96.456

**Parlamentarische Initiative. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit
von Massnahmen des Bundes**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des
Ständerats**

vom 26. Oktober 1998

Übersicht

Indem der Ständerat am 12. Juni 1997 der parlamentarischen Initiative von Ständerat Rhinow "Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes" (96.456) einstimmig Folge gegeben hat, gab er seiner Auffassung Ausdruck, dass der immer wieder geäusserten Kritik betreffend die mangelnde Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes durch rechtliche Vorkehren entgegengewirkt werden soll. Insbesondere gilt es, die Kantone als wichtigste Vollzugsträger der Bundespolitik besser in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Auch wenn die Vorlage somit in erster Linie eine Reaktion auf die von den Kantonen geäusserte Kritik darstellt, ist dennoch festzuhalten, dass die Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes nur durch den Einbezug aller wichtigen Vollzugsträger (neben den Kantonen häufig auch Städte und Gemeinden sowie Verbände) verbessert werden kann. Die Staatspolitische Kommission hat die von ihr ausgearbeiteten Bestimmungen denn auch entsprechend formuliert:

- 1. Artikel 43 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), welcher die Anforderungen an die Vorlagen des Bundesrates festhält, soll durch einen neuen Absatz 2^{bis} ergänzt werden, welcher verlangt, dass der Bundesrat sich in seinen Botschaften detailliert zur Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen rechtlichen Massnahmen äussert. Die Bestimmung soll den Bundesrat dazu anhalten, die Vollzugsbedingungen bereits im Vorverfahren der Gesetzgebung in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Vollzugsträgern, insbesondere den Kantonen, zu prüfen.*
- 2. Da die konkreten Umsetzungsbedingungen von rechtlichen Massnahmen häufig erst auf Verordnungsebene klar ersichtlich werden, soll das Kapitel des GVG, welches den Verkehr von parlamentarischen Kommissionen mit dem Bundesrat regelt, durch einen neuen Artikel 47a ergänzt werden, wonach der Bundesrat parlamentarische Kommissionen auf deren Verlangen vor dem Erlass einer Verordnung zur Beurteilung von Vollzugsfragen zu konsultieren hat.*
- 3. Bisweilen nimmt die Bundesversammlung in ihren Beratungen noch einschneidende Veränderungen an einem Rechtsetzungsprojekt des Bundesrates vor. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Vollzugsträger wenn nötig in die Kommissionsarbeit der Bundesversammlung einzubeziehen. Zu diesem Zweck hat sie zwei Vorschläge ausgearbeitet: Zum einen sollen die parlamentarischen Kommissionen in Artikel 47^{bis} Absatz 1^{bis} GVG explizit ermächtigt werden, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einzuladen. Zum anderen sollen die Kommissionen des Ständerates in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a^{bis} des Ratsreglementes dazu verpflichtet werden, die Vollzugstauglichkeit von Gesetzen und Bundesbeschlüssen zu prüfen, wobei die Kantone auf ihr Ersuchen hin beizuziehen sind.*

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

11 Mangelnde Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes

Der Ständerat hat am 12. Juni 1997 der parlamentarischen Initiative 96.456 (Rhinow) einstimmig Folge gegeben. Er ist der Auffassung, dass der immer wieder geäusserten Kritik betreffend die mangelnde Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes auch durch eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) begegnet werden soll. Diese Kritik wird insbesondere seitens der Kantone geäussert, den wichtigsten Vollzugsträgern der Bundespolitik. Sie fühlen sich vom Bund bei der Ausarbeitung der Rechtsetzung zu wenig ernst genommen, wobei diese Kritik sowohl den Bundesrat als auch das Parlament, welches zum Teil in eigener Regie Recht setzt beziehungsweise Vorlagen des Bundesrates umgestaltet, betrifft. Ob eine politische Massnahme erfolgreich ist, hängt jedoch massgeblich davon ab, ob sie tatsächlich umgesetzt werden kann.

12 Die Diskussion in der GPK des Ständerates

Die Frage der Vollzugstauglichkeit der Bundespolitik hat auch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates beschäftigt. Sie hat deshalb die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) mit einer Analyse beauftragt. Diese hat ihren Schlussbericht "Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone" am 20. März 1997 vorgelegt (BBl 1998 1977). In dem darauffolgenden Bericht der GPK des Ständerates vom 10. November 1997 werden die im Rahmen der parlamentarischen Initiative 96.456 gemachten Vorschläge als sinnvolle Massnahmen zur Steigerung der Vollzugsverantwortung des Bundes begrüsst. Konkret richtet die GPK an den Bundesrat die Empfehlung, Fragen des Vollzugs und der Vollziehbarkeit seiner Massnahmen von Anfang an sorgfältig abzuklären und bei der Erarbeitung von Vorlagen ein Konzept mit Grundlagen für den Vollzug zu entwickeln (BBl 1998 1969).

In seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK vom 27. April 1998 (BBl 1998 3787) erklärt sich der Bundesrat bereit, der Vollzugstauglichkeit erhöhtes Gewicht beizumessen und ihr in den Vernehmlassungsunterlagen sowie in den Botschaften mehr Platz einzuräumen. Er schliesst sich der diesbezüglichen Empfehlung der GPK insofern an, als er die Bundesstellen konkret einlädt:

- vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens sich bereits grundlegende Gedanken zum Vollzug zu machen (ev. unter Mithilfe der Kantone);
- der Vollzugstauglichkeit innerhalb des Vernehmlassungsverfahrens einen höheren Stellenwert beizumessen (z.B. indem dieses Thema den Kantonen explizit unterbreitet wird);
- in der Botschaft die Frage des Vollzugs umfassend darzustellen;
- insbesondere die Vollzugsfristen angemessen anzusetzen.

Allerdings hält der Bundesrat in seiner Stellungnahme auch fest, dass eine erhöhte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung der Bundespolitik allein einen verbesserten Vollzug nicht in allen Fällen ermöglichen kann. In bestimmten Bereichen ist ein wirksamer Vollzug nämlich insbesondere von der Beteiligung der Städte und Gemeinden abhängig. Diese tragen zu einem

wesentlichen Teil zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben bei. Dies ist bei der Umsetzung der oben zitierten Massnahmen zu berücksichtigen.

Schliesslich weist der Bundesrat darauf hin, dass bisweilen auch in der parlamentarischen Phase vorgenommene Änderungen von bundesrätlichen Vorlagen Auswirkungen auf den Vollzug haben können. Er begrüsst deshalb, dass der Ständerat durch seine Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Rhinow (96.456) gezeigt hat, dass auch das Parlament seinen Beitrag zur Behebung der bestehenden Schwierigkeiten beitragen will.

13 Vorgehen der Kommission

Bereits in ihrem Bericht betreffend die Vorprüfung der Initiative 96.456 vom 13. Mai 1997 hat die SPK des Ständerates gefordert, dass möglichst rasch gehandelt werden soll. Entsprechende Änderungen des GVG sollen deshalb im Rahmen einer Partialrevision verwirklicht und so bald wie möglich in Kraft gesetzt werden. Die Totalrevision des GVG soll nicht abgewartet werden. An ihrer Sitzung vom 12. Mai 1998 hat die Kommission erste Vorschläge zur Umsetzung diskutiert und ihren Willen bekräftigt, die Initiative sofort umzusetzen, ohne die Totalrevision des GVG abzuwarten. Die SPK ist der Ansicht, dass thematisch klar umrissene Reformvorschläge, die auf dem Tisch liegen und Konsens finden, nicht unnötigerweise den Risiken eines umfangreichen Reformprojektes ausgesetzt werden sollen. Sie hat deshalb den vorliegenden Vorentwurf für Gesetzes- und Reglementsänderungen ausgearbeitet und unterbreitet diesen nun den betroffenen Kreisen zur Stellungnahme.

2 Die konkreten Anliegen der Initiative und ihre rechtliche Umsetzung

In der Initiative werden drei konkrete Vorschläge genannt, mit denen der Vollzug der Bundespolitiken durch die Kantone verbessert werden soll, wobei das Schwergewicht klar auf dem ersten Punkt liegt. Die Kommission hat zu allen Vorschlägen Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes bzw. des Ratsreglementes ausgearbeitet.

21 Darstellung der Vollzugstauglichkeit in den Botschaften des Bundesrates

Der Bundesrat soll in seinen Botschaften auch zur Umsetzung von Gesetzen und Beschlüssen Stellung nehmen, das heisst konkret die Vollzugsbedingungen darlegen. Artikel 43 GVG, welcher einen Katalog mit Anforderungen an bundesrätliche Botschaften enthält, soll mit einem entsprechenden Passus ergänzt werden.

Gemäss Initiant soll der Bundesrat in der Botschaft insbesondere erläutern,

- wie die Vollzugstauglichkeit im Vorverfahren der Gesetzgebung geprüft worden ist,
- ob und wie die Vollzugsverantwortlichen, insbesondere die Kantone, angehört worden sind,
- wer die Lasten des Vollzugs trägt,
- wie die im Vollzug gemachten Erfahrungen erfasst und ausgewertet werden.

Aus der Botschaft sollte ersichtlich werden, welches die Erwartungen an die Kantone sind und was diese konkret zu tun gedenken. Es reicht deshalb nicht, wenn die Verwaltung einfach die

Stellungnahmen der Kantone einholt. Vielmehr sind die Vollzugsbedingungen mit den kantonalen Behörden durchzugehen, indem beispielsweise Anwendungsfälle durchexerziert und Ressourcen sowie die konkreten Umsetzungsbedingungen aufeinander abgestimmt werden.

Eine bessere Darlegung der Vollzugsbedingungen in bundesrätlichen Botschaften hat 1993 bereits Ständerat Andreas Iten mit seiner Interpellation 93.3274 verlangt. Der Bundeskanzler beantwortete die Interpellation in dem Sinn, dass der Bundesrat künftig bei der Erarbeitung von Botschaften den Wirkungen der Gesetzgebung vermehrt Beachtung schenken werde (Amtl. Bull. S 1994 191). Es kann allerdings festgestellt werden, dass der Bundesrat bisher das Anliegen eher als redaktionelles Problem betrachtet hat. Der Kommission geht es jedoch darum, dass die Botschaft nicht einfach pro forma mit ein paar Überlegungen zur Umsetzung ergänzt wird, sondern dass die Verwaltung Vollzugsprobleme bereits im Vorfeld der Gesetzgebung zusammen mit den Kantonen behandelt und diese dem Parlament darlegt. Wie der bundesrätlichen Stellungnahme zum Bericht der GPK betreffend Vollzug von Bundespolitiken zu entnehmen ist, ist der Bundesrat nun jedoch gewillt, hier Verbesserungen vorzunehmen (vgl. Ziff. 12). Der vorgeschlagene Artikel 43 Absatz 2^{bis} GVG enthält somit auch eine gesetzliche Verankerung der Absichten des Bundesrates. Die Bestimmung gilt zudem für parlamentarische Kommissionen, wenn sie auf dem Wege der parlamentarischen Initiative Erlasse erarbeiten (gemäss Art. 21^{quater} Abs. 3 2. Satz GVG: "Der Bericht entspricht den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates.")

Die Kommission hat es vorgezogen, das Erfordernis der Vollzugstauglichkeit nicht in den Katalog in Artikel 43 Absatz 3 zu integrieren, sondern in einem neuen Absatz 2^{bis} auf der gleichen Ebene wie das Erfordernis der Darstellung der Verfassungsmässigkeit (Absatz 2) festzuhalten. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, Stellung zur Umsetzung von vorgeschlagenen Gesetzen und Bundesbeschlüssen zu nehmen. Konkret heisst dies, dass er darzustellen hat, wie er die Vollzugstauglichkeit geprüft hat. Dies setzt voraus, dass eine solche Prüfung tatsächlich seriös vorgenommen wurde. Im weiteren sind auch die Vollzugsverantwortlichen zu nennen. Dabei sind alle Vollzugsträger einzuschliessen, denn es interessiert, in welchem Verhältnis die Aufgaben von Kantonen und Gemeinden zu denjenigen weiterer Träger des Vollzugs stehen. Wichtig ist auch zu wissen, ob die Vollzugsträger angehört worden sind. Zu erwähnen sind im weiteren die aus dem Vollzug resultierenden Kosten für die Kantone und Gemeinden. Dabei geht es um die Finanzierung von konkreten Massnahmen, welche zur Anwendung des Erlasses notwendig sind, wie zum Beispiel die Anschaffung neuer Technologien oder die Schaffung neuer Verwaltungsstellen. Diese sind zu unterscheiden von den direkt aus dem Gesetz oder Beschluss entstehenden Folgekosten, welche durch Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe b erfasst sind. Schliesslich interessiert auch, ob und in welcher Form vorgesehen ist, die mit dem Erlass gemachten Erfahrung einer Evaluation zu unterziehen.

22 Beachtung der Vollzugsprobleme auf Verordnungsebene: Information der Kommissionen

Die konkreten Umsetzungsbedingungen für die Kantone lassen sich häufig erst auf Verordnungsebene erkennen. Die Transparenz des Ordnungsverfahrens ist jedoch gering. Die Kommission hat deshalb geprüft, ob und wie die Bundesversammlung Einfluss darauf nehmen kann, dass den Vollzugsproblemen auch bei der Ordnungsgebung durch den Bundesrat Rechnung getragen wird. Durch einen partiellen Einbezug der Bundesversammlung, bzw. ihrer Kommissionen in die Ordnungsgebung des Bundesrates liesse sich hier etwas mehr

Transparenz herstellen. Dabei stehen Informationsrechte bzw. Konsultationsrechte im Vordergrund.

Die Intransparenz des Ordnungsverfahrens ist von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte bereits im Rahmen ihres Zusatzberichtes zur Verfassungsreform kritisiert worden (BBl 1997 III 298f.). Sie haben deshalb gefordert, dass der Verfassungsentwurf des Bundesrates in Artikel 170 um einen Absatz 1^{bis} ergänzt wird, gemäss dem der Gesetzgeber die Grundzüge des Ordnungsverfahrens zu regeln habe.

Eine Konsultation der parlamentarischen Kommissionen zu Verordnungen ist allerdings bereits im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich. Die Grundlage bildet hier die Organisationskompetenz der Bundesversammlung. Eine solche Konsultation vor dem Erlass der Verordnung würde ermöglichen, mit dem Bundesrat einzelne Aspekte der Verordnungen im Hinblick auf den Vollzug diskutieren zu können. Werden seitens der Kommission im Rahmen der Konsultation Einwände gemacht, welche vom Bundesrat nicht aufgenommen werden, bleibt der Bundesversammlung immer noch die Möglichkeit, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu ändern. Eine direkte Einwirkung auf die Verordnung bleibt der Kommission jedoch verwehrt. Das Parlamentsrecht kennt bereits analoge Konsultationsrechte von Kommissionen, einerseits in Artikel 47^{bis}a GVG (Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik) und andererseits in Artikel 44 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Konsultation zu den Leistungsaufträgen des Bundesrates an Bundesämter).

Die in Artikel 47a vorgeschlagene Regelung sieht ein Konsultationsrecht der Kommissionen zu bundesrätlichen Verordnungen beschränkt auf Vollzugsfragen vor. Die Umschreibung der betreffenden Verordnungen wird aus der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren übernommen (SR 172.062). Vernehmlassungsverfahren müssen u.a. zu denjenigen Erlassen durchgeführt werden, die "in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden" (Art. 1 Abs. 1 Bst. b). Es geht darum, dass der Bundesrat dazu angehalten wird, auch beim Erlass der Verordnungen das Kriterium der Vollzugstauglichkeit zu beachten. Ist die Vollzugstauglichkeit, welche ja in der Botschaft zum Gesetzes- oder Bundesbeschlusentwurf nachgewiesen worden war, auch auf Verordnungsebene noch gegeben?

Bei einer solchen Lösung im Sinne einer Konsultation sind einige praktische Probleme zu lösen. Die Kommissionen können nicht alle Verordnungen behandeln. Durch die Konzentration auf Vollzugsfragen wird zwar bereits eine gewisse Beschränkung vorgenommen, eine weitere Selektion ist jedoch im Sinne der Durchführbarkeit der Bestimmung notwendig. Gemäss einem abstrakten Kriterium festzulegen, welche Verordnungen in der Kommission zu behandeln sind und welche nicht, scheint jedoch schwierig.

Eine praktikable Lösung besteht darin, dass die zuständigen Kommissionen bei der Beratung eines Gesetzes- oder Bundesbeschlusentwurfes anmelden, wenn sie zu einer auf diesem Erlass basierenden Verordnung konsultiert werden wollen. Zu diesem Zeitpunkt sind die Kommissionen mit der Materie vertraut und können am besten beurteilen, wo sich bei der Ordnungsgebung Vollzugsprobleme ergeben könnten. Die Bestimmung hält die Kommissionen zudem dazu an, bei der Rechtsetzung immer auch schon ein Auge auf die Ordnungsgebung zu werfen und entsprechende Delegationsbestimmungen sinnvoll zu formulieren.

Damit nicht erfasst sind Verordnungen, die der Bundesrat nicht unmittelbar im Nachgang an den Erlass oder die Änderung eines Gesetzes oder eines Beschlusses durch die Bundesversammlung erlässt oder ändert. In diesen Fällen wird der Bundesrat durch Absatz 2 von Artikel 47a

verpflichtet, die von ihm geplanten Verordnungen der Bundesversammlung anzumelden. Die Ratsbüros weisen die angemeldeten Verordnungen derjenigen Kommission zu, in deren Sachbereich die Verordnung fällt (vgl. Art. 10 des Geschäftsreglementes des Ständerates bzw. Art. 15 des Geschäftsreglementes des Nationalrates). Die Kommissionen können auf dieser Grundlage aufgrund politischer Kriterien eine Auswahl treffen. Die Kommission entscheidet also im Sinne eines "Zugsrechts", ob sie konsultiert werden will.

Voraussetzung für eine inhaltlich gehaltvolle Konsultation ist, dass die Kommissionen Einsicht in die wesentlichen Akten erhalten. Zu den wesentlichen Akten gehören der Entwurf der Verordnung und die dazugehörigen Erläuterungen. Was "wesentlich" ist, entscheidet im Zweifelsfall die Kommission. Das Kollegialitätsprinzip des Bundesrates verlangt, dass keine Akten eingesehen werden können, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen. Dazu gehören vor allem die Mitberichte der Departemente.

Gegen den neuen Artikel 47a GVG könnte eingewendet werden, dass er einerseits Mehraufwand für die ohnehin schon belasteten Kommissionen bedeutet und andererseits auch das Verordnungsverfahren verzögert werden könnte. Die SPK geht jedoch davon aus, dass die Kommissionen zurückhaltend von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch machen werden. Es wird in ihrem eigenen Interesse sein, sich auf diejenigen Verordnungen zu beschränken, bei welchen seitens der Vollzugsträger Probleme angekündigt worden sind.

23 Einbezug der Kantone in die Kommissionsarbeit der Bundesversammlung

231 Ermächtigung der Kommissionen im GVG

Der Gesetzgebungsprozess ist mit der Botschaft des Bundesrates keineswegs abgeschlossen. Die Bundesversammlung nimmt bisweilen einschneidende Änderungen an den Vorlagen des Bundesrates vor, welche auch Auswirkungen auf den Vollzug durch die Kantone haben können. Die wesentlichen Weichen werden dabei auf Kommissionsebene gestellt. Es ist deshalb zu fragen, ob die parlamentarischen Kommissionen ausdrücklich ermächtigt werden sollen, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone zur Stellungnahme einzuladen.

Die Anhörung von Sachverständigen (Art. 47^{bis} Abs. 1 GVG) und von interessierten Kreisen gehört zu den Usanzen der Kommissionstätigkeit. So sind auch Vertreter und Vertreterinnen der Kantone regelmässige Gäste in Kommissionssitzungen. Die Kommissionen haben also ohne weiteres die Möglichkeit, die Vollzugstauglichkeit eines bestimmten Geschäftes mit Vertretern und Vertreterinnen der Kantone zu diskutieren. Die SPK ist der Ansicht, dass diese Kompetenz ausdrücklich im GVG festgehalten werden sollte, um den erhöhten Stellenwert der Umsetzung von Massnahmen des Bundes und die entsprechende Verantwortung der Bundesversammlung deutlicher hervorzuheben. Es ist aber ausdrücklich von "Ermächtigung" und nicht von "Verpflichtung" die Rede. Tatsächlich sollten die Kommissionen die Interessen der Vollzugsträger zwar sehr ernst nehmen, sich aber nicht durch eine rechtliche Verpflichtung zur Anhörung binden lassen.

Die entsprechende Bestimmung wird am sinnvollsten in Artikel 47^{bis} eingeordnet, wo auch die Kompetenz festgehalten ist, Sachverständige beizuziehen. Es wurde auch eine Integration der Bestimmung in Artikel 47 erwogen, welcher die Kompetenz der Kommissionen enthält, die Mitglieder des Bundesrates an die Sitzungen einzuladen. Allerdings ist diese Bestimmung zwar als Befugnis der Kommissionen formuliert, wird aber durchaus als Verpflichtung des Bundesrates zur Teilnahme verstanden. Es kann jedoch nicht angehen, dass Kommissionen als Bundesbehörden die Kantone zur Teilnahme an ihren Sitzungen oder zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen verpflichten können, ebensowenig wie ein externer Sachverständiger verpflichtet werden kann. Die Anknüpfung an die Bestimmung in Artikel 47^{bis} Absatz 1 ist deshalb sinnvoller. Mit Artikel 47^{bis} Absatz 1 wurde übrigens seinerzeit ebenfalls eine parlamentarische Praxis rechtlich verankert, wie im Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission von 1965 nachzulesen ist: "Wenn hier in Absatz 1 sämtlichen parlamentarischen Kommissionen das Recht eingeräumt wird, notfalls das Gutachten von Sachverständigen einzuholen, so wird damit ein Recht gesetzlich umschrieben, das schon bisher in der Praxis den Kommissionen nicht bestritten wurde." (BBl 1965 I 1202). Die Verankerung eines weiteren unbestrittenen Rechts der Kommissionen - die Anhörung von interessierten Kreisen - stellt somit eine logische Ergänzung der in den 60er Jahren vorgenommenen Revision des GVG dar.

Durch die Ergänzung der Bestimmung mit "weitere betroffene Kreise" soll zudem klargestellt werden, dass die Kommissionen selbstverständlich auch weiterhin befugt sind, auch andere Personenkreise einzuladen, zum Beispiel Vertreter und Vertreterinnen von interessierten Verbänden, welchen im Vollzug häufig ebenfalls eine bedeutenden Rolle zukommt. Würden nur die Kantone erwähnt, könnte der falsche Eindruck entstehen, dass sich das Recht der Kommissionen auf die Kantone beschränken würde, was der bisherigen Praxis fundamental widerspricht.

In der Bestimmung ist zudem allgemein von der Einladung zur Stellungnahme die Rede. Es obliegt den Kommissionen, im konkreten Fall zu bestimmen, welches die geeignete Form ist. So können zum Beispiel Vertretungen von Kantonen an die Sitzung eingeladen werden, oder die Kantone können um eine schriftliche Stellungnahme gebeten werden, wie dies schon heute zum Teil bei der Ausarbeitung von parlamentarischen Initiativen durch Kommissionen geschieht.

232 Verpflichtung der ständerätlichen Kommissionen im Reglement des Ständerates

Einen Schritt weiter geht die vorgeschlagene Revision des Reglements des Ständerates. Die ständerätlichen Kommissionen werden in Artikel 10 Absatz 2 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS) angehalten, die Vollzugstauglichkeit der Erlasse der Bundesversammlung zu prüfen. Dabei sind sie auch verpflichtet, die Kantone beizuziehen, falls diese es verlangen. Die SPK hofft, mit einer solchen Regelung der Kritik zu begegnen, der Ständerat berücksichtige die Interessen der Kantone zu wenig. Sie nimmt dadurch auch eine gewisse Einschränkung der Flexibilität der Tätigkeit der ständerätlichen Kommissionen in Kauf. Allerdings ist eine Anhörung nur dann vorzunehmen, wenn dies von den Kantonen explizit verlangt wird. Dabei ist die Frage zu stellen, wer hier unter "die Kantone" zu verstehen ist, d.h. wer um eine solche Anhörung ersuchen kann. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung der Kantone müsste dieses Recht wohl jedem einzelnen Kanton gewährt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass

auch die Kantone ihre Kräfte konzentrieren wollen und ihr Interesse an einer Anhörung dann anmelden, wenn eine Massnahme des Bundes weitgehende Auswirkungen auf ihre Tätigkeit hat. Wenn nötig können die Kommissionen die interessierten Kantone auffordern, eine gemeinsame Delegation zu bestimmen oder sich durch ein Mitglied einer Direktorenkonferenz vertreten zu lassen.

Geschäftsverkehrsgesetz
Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom ... 1999¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom²,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962³ wird wie folgt geändert:

Artikel 43 Absatz 2^{bis} (neu)

2bis Weiter nimmt der Bundesrat Stellung zur Umsetzung von vorgeschlagenen Gesetzen und Bundesbeschlüssen. Er erläutert insbesondere, wie die Vollzugstauglichkeit im Vorverfahren der Gesetzgebung geprüft worden ist, wer für den Vollzug verantwortlich ist, ob und wie die Vollzugsverantwortlichen angehört worden sind, welche Kosten für die Kantone und Gemeinden durch den Vollzug entstehen und wie die im Vollzug gemachten Erfahrungen erfasst und ausgewertet werden.

Artikel 47a (neu)

¹ Bei einer Verordnung, die in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, kann die zuständige Kommission vom Bundesrat verlangen, dass er ihr den Entwurf zur Konsultation unterbreitet.

¹ BBl ...

² BBl ...

³ SR 171.11

² Der Erlass oder die Änderung einer solchen Verordnung ist der Bundesversammlung anzumelden, sofern diese nicht im unmittelbaren Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung ergeht.

³ Die Kommissionen haben Anspruch auf Einsicht in die wesentlichen Akten, soweit diese nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen.

Artikel 47^{bis} Absatz 1^{bis} (neu)

1^{bis} Die Kommissionen beider Räte sind zudem befugt, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einzuladen.

II

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Geschäftsreglement des Ständerates

Änderung vom

Der Ständerat,

gestützt auf Artikel 8^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes⁴,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom ... 1999⁵
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...⁶,

beschliesst:

I

Das Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986⁷ wird wie folgt geändert:

Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a^{bis} (neu)

² Den ständigen Kommissionen nach Absatz 1 Ziffern 3-12 werden durch das Büro Sachbereiche zugeteilt. Sie haben folgende Aufgaben:

a. ...

a^{bis}. Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen der Bundesversammlung, wobei die Kantone auf ihr Ersuchen hin beigezogen werden;

b. ...

c. ...

d. ...

II

Inkrafttreten

Diese Änderung tritt mit ihrer Annahme in der Schlussabstimmung in Kraft.

⁴ SR 171.11

⁵ BBl ...

⁶ BBl ...

⁷ SR 171.14