

07.071

**Botschaft  
über die Neuordnung  
der ausserparlamentarischen Kommissionen  
(Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes  
und weiterer Erlasse)**

vom 12. September 2007

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 01.3143 | Ausserparlamentarische Kommissionen.<br>Transparenz bei den Entschädigungen<br>(N 22.6.01, Bühlmann) |
| 2005 | M | 04.3803 | Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes<br>(N 17.6.05, Häberli-Koller; S 29.9.05)                |
| 2006 | M | 04.3702 | Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes<br>(S 9.6.05, Stähelin; N 9.5.06)                        |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. September 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

**Die ausserparlamentarischen Kommissionen sollen neu in den Grundzügen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) geregelt werden. Kommissionen, die aus Sicht des Bundesrates nicht mehr nötig sind, die ihre Grundlage aber in Erlassen der Bundesversammlung haben, sollen durch die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen abgeschafft werden.**

Der Bundesrat beschloss am 7. September 2005, im Rahmen der Verwaltungsreform 2005–2007 eine Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes vorzunehmen, und beauftragte die Bundeskanzlei mit der Durchführung. Die entsprechenden Umsetzungsarbeiten erfolgten in zwei Schritten: In einem ersten Schritt beauftragte der Bundesrat mit Beschluss vom 5. Juli 2006 die Departemente mit der Überprüfung der sich in ihren Zuständigkeitsbereichen befindenden Kommissionen. Er gab als Zielrichtlinie vor, dass 30 Prozent der Kommissionen aufgehoben werden müssen, und legte einheitliche Überprüfungskriterien fest.

Der zweite Schritt betraf die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen. Zum einen muss das RVOG angepasst werden. Diese Teiländerung war Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens und beinhaltet folgende wesentlichen Neuerungen:

- Die bisher einzige Bestimmung über ausserparlamentarische Kommissionen in Artikel 57 Absatz 2 RVOG erwies sich als ungenügend. Vorgesehen ist die Einfügung mehrerer gesetzlicher Normen namentlich über Zweck, Voraussetzungen und Repräsentativität der Kommissionen.
- Es soll auch eine genügende Rechtsgrundlage für die Offenlegung der Höhe der Entschädigungen für Kommissionsmitglieder geschaffen werden. Das ist aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderlich. Damit kann das Anliegen des Po. Bühlmann (01.3143) vom 22. März 2001 umgesetzt werden.
- Der Bundesrat soll die ihm aus Artikel 8 Absatz 1 RVOG zukommende Kompetenz, in eigener Zuständigkeit ausserparlamentarische Kommissionen mit beratender Funktion aufheben, zusammenlegen oder deren Aufgaben anpassen zu können, in Zukunft stärker wahrnehmen. Dies gilt selbst dann, wenn sich die rechtliche Grundlage für Kommissionen mit beratenden Aufgaben in einem Bundesgesetz befindet. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass das Kommissionenwesen rasch an veränderte Bedürfnisse angepasst werden kann. Das RVOG soll dazu mit ausdrücklichen Bestimmungen über die Einsetzung und die Überprüfung von ausserparlamentarischen Kommissionen ergänzt werden.
- Die heute noch bestehende Kommissionenverordnung entspricht den Anforderungen an eine genügende gesetzliche Grundlage nicht mehr vollständig. Zum Teil enthält sie Bestimmungen, die in der Praxis nicht mehr angewendet werden. Sie soll daher aufgehoben werden. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen – namentlich die Zuständigkeit und die Kriterien zur Einsetzung von Kommissionen – werden neu auf Gesetzesebene durch die vorliegende Teilrevision des RVOG geregelt. Auf diese Weise wird Artikel 164 BV

---

*Genüge getan. Weniger wichtige Bestimmungen werden in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) überführt.*

*Nebst diesen Änderungen im RVOG sind jene Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen, die sich als Folge der Aufhebung ausserparlamentarischer Kommissionen ergeben. Soweit die Zuständigkeit dazu beim Bundesrat liegt, hat er die Aufhebung oder die Änderung der entsprechenden Verordnungen und Weisungen gleichzeitig mit der Verabschiedung dieser Botschaft beschlossen. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 2008 vorgesehen.*

*Soweit es um Änderungen geht, die die Ebene der Bundesgesetze betreffen, liegt die Zuständigkeit bei der Bundesversammlung. Gleichzeitig mit der Teiländerung des RVOG werden ihr daher die entsprechenden spezialgesetzlichen Anpassungen unterbreitet.*

*Die Frage der Unvereinbarkeit zwischen einer Mitgliedschaft im National- oder Ständerat und einer Mitgliedschaft in einer ausserparlamentarischen Kommission ist nicht Gegenstand dieser Vorlage, sondern wurde der Bundesversammlung mit gesonderter Botschaft unterbreitet. Die damit verbundene Anpassung von Artikel 14 Buchstabe c des Parlamentsgesetzes wurde von National- und Ständerat in der Schlussabstimmung vom 23. März 2007 angenommen.*

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Ausserparlamentarische Kommissionen erfüllen hauptsächlich zwei Funktionen<sup>1</sup>: Zum einen ergänzen sie als Milizorgane die Bundesverwaltung in bestimmten Bereichen, in denen ihr die speziellen Kenntnisse fehlen. Die Verwaltung gewinnt daraus Fachkenntnisse, die sie ansonsten durch eine Vergrößerung des Verwaltungsapparates beschaffen oder durch kostspielige Expertenaufträge einkaufen müsste. Auf diese Weise kann der Sachverstand von Fachpersonen für die Allgemeinheit nutzbar gemacht werden. Die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen erfolgt daher oft, wenn der Staat neue Aufgaben zu übernehmen hat und die entsprechenden Fachkenntnisse in der Verwaltung selber noch nicht vorhanden sind: Anfangs der 1970er-Jahre wurden dem Bund in rund 30 Sachbereichen neue Befugnisse übertragen, was auch eine erhebliche Zunahme der Anzahl Kommissionen zur Folge hatte. Umgekehrt blieb indessen der Bestand der Bundesverwaltung gemessen an den neuen Aufgaben relativ bescheiden.

Neben dieser fachlichen Funktion stellen Kommissionen ein wirksames Instrument zur Interessenvertretung von Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und zur mehr oder weniger direkten Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung dar. Beiden Seiten wird aber auch die Mitwirkung am Zustandekommen von Kompromissen ermöglicht, die über eine reine Interessenvertretung hinausgehen. So gesehen, können Kommissionen als Instrument einer partizipativen Demokratie betrachtet werden. Das erklärt auch, weshalb die ausserparlamentarischen Kommissionen in unserem auf Ausgleich und Konsens angelegten politischen System über eine lange Tradition verfügen.

Kommissionen sind indessen nicht das einzige Instrument zur Interessenvertretung: Auch das Vernehmlassungsrecht erlaubt eine Beteiligung der ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Es hat die Vorteile einer repräsentativeren Teilhabe und der Transparenz über die Ergebnisse. Umgekehrt lassen Kommissionen einen Einbezug bereits in einem sehr frühen Stadium und noch vor dem Vorliegen einer vernehmlassungsreifen Vorlage zu.

Der heutige Zustand ist dadurch geprägt, dass eine Übersicht nur über jene ausserparlamentarischen Kommissionen besteht, die vom Bundesrat eingesetzt werden: Da es dazu eines Regierungsbeschlusses bedarf, verfügt die Bundeskanzlei über die entsprechenden Angaben. Liegt hingegen die Zuständigkeit bei einem Departement oder einem Amt, muss die Bundeskanzlei nicht zwingend informiert werden, weshalb eine Übersicht bisher fehlte. Dies verunmöglichte es, den Bestand der Kommissionen, die Frage ihrer Notwendigkeit, die Umschreibung ihrer Aufgaben oder den Bedarf an neuen Kommissionen aus einer Gesamtsicht heraus zu überprüfen und zu beurteilen.

<sup>1</sup> Zum Ganzen vgl. Thomas Säggerer, Stämpflis Handkommentar zum RVOG, Bern 2007, S. 508 ff.

## 1.2

### Zielsetzung der Neuregelung

Die vom Bundesrat beschlossene Verwaltungsreform beinhaltet auch eine Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes (Querschnittprojekt 9). Kurzfristig soll die Anzahl der Kommissionen reduziert und das Kommissionenwesen dadurch substanzieller und effizienter gestaltet werden. Der Bundesrat beschloss deshalb am 5. Juli 2006, die Anzahl Kommissionen um 30 Prozent zu reduzieren und auf die Einsetzung neuer Kommissionen sowie auf Neu- und Ersatzwahlen vor den Gesamterneuerungswahlen im Jahr 2007 im Grundsatz zu verzichten (sog. Moratorium).

Das allein genügt indessen nicht, um für die Zukunft ein schlankes, den Bedürfnissen von Bundesrat und Bundesverwaltung angepasstes Kommissionenwesen zu gewährleisten. Gegenstand der vorliegenden Neuregelung sind daher längerfristig wirksame Massnahmen. Sie haben die folgenden Ziele:

- *Straffung des Kommissionenwesens:* Im Gesetz selber werden klare Kriterien für die Bildung von ausserparlamentarischen Kommissionen verankert. Es wird zudem eine Pflicht verankert, die ausserparlamentarischen Kommissionen alle vier Jahre anlässlich der Gesamterneuerungswahlen zu überprüfen.
- *Subsidiarität:* Kommissionen sollen nur noch dann gebildet werden, wenn die Aufgabe nicht durch die zentrale Bundesverwaltung oder durch Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung erfüllt werden kann. Dadurch wird eine einheitliche und zurückhaltende Praxis zur Einsetzung von Kommissionen gewährleistet.
- *Stärkung der politischen Führung:* Der Bundesrat soll künftig die ausserparlamentarischen Kommissionen in eigener Kompetenz an veränderte Bedürfnisse und Anforderungen anpassen können, selbst wenn diese im Gesetz vorgesehen sind. Das gilt allerdings nur für beratende Kommissionen ohne Entscheidkompetenzen. Artikel 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>2</sup> (RVOG) bildet die Grundlage dazu.
- *Transparenz:* Die Kosten der Kommissionen sollen transparent sein. Damit wird auch den Anforderungen des für die Bundesverwaltung geltenden Öffentlichkeitsprinzips entsprochen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist die Offenlegung der Kosten und Entschädigungen im Gesetz selber vorzusehen. Zudem ist auch die Offenlegung der Interessenbindungen der Kommissionsmitglieder vorgesehen.
- *Straffung der Gesetzgebung:* Auf eine besondere Verordnung für ausserparlamentarische Kommissionen wird verzichtet. Die entsprechenden Bestimmungen werden einheitlich im RVOG und in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>3</sup> (RVOV) geregelt. Gleichzeitig kann auf materiell überholte Bestimmungen verzichtet werden.

<sup>2</sup> SR 172.010  
<sup>3</sup> SR 172.010.1

### 1.3

## Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Am 29. November 2006 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Teilrevision RVOG) und beauftragte die Bundeskanzlei mit der Durchführung. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die 26 Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise (total 60 Adressaten). Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 15. März 2007. Innert dieser Frist sind insgesamt 57 Stellungnahmen zum Vernehmlassungsentwurf (im Folgenden Vorentwurf: VE-RVOG) eingegangen.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist insgesamt positiv ausgefallen. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung, das damit verbundene Regelungskonzept (schlanke Regelung auf Gesetzesstufe) sowie die Ziele der Vorlage waren unbestritten. Im Wesentlichen betrafen die eingereichten Stellungnahmen die folgenden Punkte:

#### *Art. 57a VE-RVOG*

Drei Kantone verlangten eine Überprüfung des Gesetzeswortlautes im Verhältnis zu den zugehörigen Erläuterungen. Die übrigen Bemerkungen betrafen redaktionelle Änderungen ohne materiellrechtliche Auswirkungen.

#### *Art. 57b VE-RVOG*

Zahlenmässig am meisten Stellungnahmen gingen zu dieser Bestimmung ein, die sich mit der Frage der Voraussetzungen zur Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen befasst. Aus der Sicht der Kantone stand dabei das Verhältnis der ausserparlamentarischen Kommissionen zum Vernehmlassungsverfahren im Vordergrund. Die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates sah in Artikel 57b Absatz 2 Buchstabe b VE-RVOG vor, dass eine ausserparlamentarische Kommission nur unter der Voraussetzung eingesetzt werden solle, wenn eine Vernehmlassung, mit welcher die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes bezweckt wird, nicht genügen sollte. Begründet wurde das mit der Neuregelung des Vernehmlassungsrechts, das eine qualitative Stärkung der Vernehmlassungsverfahren nach sich ziehe. 13 Kantone haben sich in der Vernehmlassung gegen diese Interpretation ausgesprochen und eine entsprechende Überarbeitung der Bestimmung verlangt.

Die Subsidiarität ausserparlamentarischer Kommissionen zur Möglichkeit der Aufgabenerfüllung innerhalb der Bundesverwaltung wurde nicht in Frage gestellt. Einzig die SVP verlangte eine noch schärfere Formulierung.

#### *Art. 57c VE-RVOG*

Geregelt wird die Einsetzungskompetenz. In ihrer Stellungnahme verlangt die FDP eine Einsetzungskompetenz des Bundesrates für die wichtigen Kommissionen mit einer entsprechenden gesetzlichen Präzisierung. Demgegenüber möchte die SVP dem Bundesrat gesamthaft die Kompetenz zur Einsetzung übertragen und auf die entsprechenden Zuständigkeiten von Verwaltungseinheiten verzichten.

### *Art. 57e VE-RVOG*

Die Vernehmlassungsvorlage verzichtete in Artikel 57e Absatz 2 VE-RVOG, welcher die Kriterien für eine ausgewogene Zusammensetzung ausserparlamentarischer Kommissionen umschreibt, auf die Erwähnung der Regionen. 15 Kantone sowie ein gesamtschweizerischer Dachverband verlangten, dieses Kriterium weiterhin beizubehalten. In seiner Stellungnahme verlangte sodann der Kaufmännische Verband Schweiz die ergänzende Verankerung des Kriteriums der Fachkompetenz. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen verlangte die gesetzliche Verankerung einer Geschlechterquote von 40 Prozent.

Die Reduktion der Obergrenze für die Anzahl Mitglieder in ausserparlamentarischen Kommissionen von 20 auf 15 wurde einzig in den Stellungnahmen von zwei ausserparlamentarischen Kommissionen bestritten.

## **1.4 Folgerungen für die Neuregelung**

Den meisten der eingegangenen Bemerkungen konnte Rechnung getragen werden:

- Der Wortlaut von Artikel 57a Absatz 2 VE-RVOG wurde redaktionell überarbeitet.
- Auf die Subsidiarität ausserparlamentarischer Kommissionen im Verhältnis zum Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet. Die Absätze 1 und 2 von Artikel 57b VE-RVOG wurden sodann in der Reihenfolge vertauscht und redaktionell überarbeitet. Hingegen wurde angesichts der bestehenden flexiblen Formulierung auf die zusätzliche Verankerung der zwingenden Aufgabenerledigung durch die Bundesverwaltung verzichtet.
- Unverändert belassen wurde die Regelung über die Einsetzungskompetenz (Art. 57c VE-RVOG). Auf die Aufnahme materieller Kriterien zur Kompetenzverteilung wurde verzichtet. Solche Kriterien sind hingegen für die Ausführungsverordnung vorgesehen. Damit ist dem in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen inhaltlich Rechnung getragen worden. Hingegen wurde darauf verzichtet, die Einsetzungskompetenz einzig dem Bundesrat zuzuweisen.
- Auf Wunsch zahlreicher Kantone wurden die Regionen als Vertretungskriterium in Artikel 57e VE-RVOG ausdrücklich wieder eingefügt. Im Übrigen blieb diese Bestimmung unverändert.
- Der Erlass von bundesrätlichen Richtlinien über die Entschädigungspraxis bei ausserparlamentarischen Kommissionen soll nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe vorgesehen werden. Dem entsprechenden in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen ist damit materiell Rechnung getragen worden.

Die Frage des Bestandes einzelner ausserparlamentarischer Kommissionen war nicht Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage, sondern stellt einen Führungsentscheid des Bundesrates dar. Auf die im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten entsprechenden Anliegen wird daher nicht weiter eingegangen.

Nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG bestimmt der Bundesrat die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und passt sie den Verhältnissen an. Er kann dabei von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen die Bundesversammlung die Organisationskompetenz des Bundesrates ausdrücklich einschränkt. Diese Bestimmung geht zurück auf die im Rahmen des Bundesgesetzes vom 22. März 2002<sup>4</sup> über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts erfolgte Revision dieses Artikels. Ziel dieser Revision war namentlich, das RVOG dahingehend zu präzisieren, dass der Bundesrat nicht nur im Bereich der Zuteilung der Bundesämter (Art. 43 RVOG), sondern im gesamten Bereich der zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen kann.

Der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 1 RVOG erfasst grundsätzlich auch ausserparlamentarische Kommissionen, die über eine Grundlage in einem Bundesgesetz verfügen. Soweit es um *Kommissionen mit beratenden Aufgaben* geht, ist es nicht ausgeschlossen, dass der Bundesrat gestützt auf seine Organisationskompetenz solche Kommissionen aufheben kann, wenn er zum Schluss kommt, die Erfüllung der entsprechenden Aufgabe sei innerhalb der Bundesverwaltung besser gewährleistet. Ebenso kann er beratende Kommissionen aus Effizienzgründen zusammenschliessen, wenn das bspw. aus Gründen vergleichbarer oder sehr nahe beieinander liegender Aufgabenfelder angezeigt ist. In solchen Fällen ermächtigt Artikel 8 Absatz 1 RVOG den Bundesrat, die Aufgaben abweichend von im betreffenden Spezialgesetz vorgesehenen organisatorischen Zuweisungen anderen Verwaltungseinheiten oder anderen Kommissionen zu übertragen.

Die bisherige Praxis zu Artikel 8 RVOG war allerdings diesbezüglich zurückhaltend. Als Folge der Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen beabsichtigt der Bundesrat, von seiner Organisationskompetenz in verstärktem Masse Gebrauch zu machen. Die alle vier Jahre vorgenommene Überprüfung ausserparlamentarischer Kommissionen soll jeweils Aufschluss geben, inwiefern auf bestehende Kommissionen verzichtet oder deren Aufgaben zusammengelegt werden können. Der Bundesrat wird auch bei Kommissionen, die beratende Aufgaben wahrnehmen und in einem Bundesgesetz vorgesehen sind, eine Aufgabenüberprüfung mit den entsprechenden organisationsrechtlichen Konsequenzen vornehmen.

Soweit es hingegen um den *Verzicht von im Gesetz selber vorgesehenen Aufgaben* gehen sollte, bietet Artikel 8 Absatz 1 RVOG keine Zuständigkeitsnorm zugunsten des Bundesrates. Kommt der Bundesrat zum Schluss, dass auf eine Aufgabe, die bisher von einer im Gesetz vorgesehenen ausserparlamentarischen Kommission wahrgenommen wurde, zu verzichten sei, hat er der Bundesversammlung die Anpassung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen zu unterbreiten.

Von der Organisationskompetenz des Bundesrates nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG werden im Gesetz vorgesehene ausserparlamentarische *Kommissionen mit Entscheidkompetenzen* nicht erfasst. In solchen Fällen hat sich der Gesetzgeber für eine bestimmte Art der Aufgabenerfüllung entschieden, die über rein organisatorische Anordnungen hinausgeht und nicht zur Disposition des Bundesrates steht. Für organisationsrechtliche Änderungen bei Kommissionen mit Entscheidkompetenzen bedarf es daher der vorgängigen formellgesetzlichen Anpassung.

<sup>4</sup> BBl 2001 3845

## 1.6 **Regelungskonzept**

Die gesetzliche Regelung erfolgt durch eine Teilrevision des RVOG. Es handelt sich um eine schlanke Regelung, die sich auf das Wesentliche konzentriert und die Bestimmungen über die ausserparlamentarischen Kommissionen einheitlich normiert. Dadurch wird Artikel 164 der Bundesverfassung<sup>5</sup> (BV) Rechnung getragen, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen. Soweit sinnvoll und erforderlich, werden ausführende Bestimmungen, die heute in der Kommissionenverordnung enthalten sind, auf das Inkrafttreten der gesetzlichen Normen hin in die RVOV überführt.

## 1.7 **Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

Gleichzeitig mit der Teilrevision des RVOG sind die Aufhebung und die Änderung jener Gesetzesartikel notwendig, die Bestimmungen über Kommissionen aufweisen, die gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 29. November 2006 aufzuheben sind.

## 1.8 **Hinweis auf parlamentarische Vorstösse**

Das Postulat Bühlmann<sup>6</sup> betrifft die Offenlegung der Entschädigungen. Die Motionen Stähelin<sup>7</sup> und Häberli-Koller<sup>8</sup> verlangen eine Straffung des Kommissionenwesens und eine Integration von Kommissionen in die Struktur der Bundesverwaltung. Mit der vorliegenden Botschaft können diese Motionen erfüllt werden.

## 2 **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### 2.1 **Erläuterungen zu den Änderungen im RVOG**

#### 2.1.1 **Einpassung in das geltende Gesetz**

Die heutige gesetzliche Regelung im RVOG beschränkt sich auf eine einzige Bestimmung: Artikel 57 Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, für die ausserparlamentarischen Kommissionen Bestimmungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben und Verfahren zu erlassen. Neu wird die Einfügung eines weiteren Kapitels über die externe Beratung und die ausserparlamentarischen Kommissionen vorgesehen.

Der *erste Abschnitt* regelt die externe Beratung. Artikel 57 Absatz 1 RVOG wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen und zu einer eigenständigen Bestimmung ausgestaltet. Er ermächtigt den Bundesrat und die Departemente, Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beizuziehen. Es kann sich dabei sowohl um *Ad-hoc-Kommissionen* (Expertenkommissionen) als auch um den Beizug einzelner Fachexpertinnen und -experten handeln. Der Beizug durch Gruppen oder Ämter ist nur zulässig, wenn eine entspre-

<sup>5</sup> SR 101

<sup>6</sup> 01.3143 Ausserparlamentarische Kommissionen. Transparenz bei den Entschädigungen.

<sup>7</sup> 04.3702 Mo Stähelin Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes.

<sup>8</sup> 04.3803 Mo Häberli-Koller Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes.

chende Regelung in den betreffenden Geschäftsordnungen besteht (Art. 29 Abs. 1 Bst. d RVOV).

Die Kompetenz zum Beizug Externer ist damit abschliessend geregelt. Gleichwohl werden in der Praxis immer wieder Fälle festgestellt, in denen auch Verwaltungseinheiten unterhalb der Departements- und Amtsstufe externe Sachverständige beziehen, sei es im Rahmen von Arbeits- oder Fachausschüssen, denen auch Externe angehören, oder durch Beratungsmandate. Diese Praxis verträgt sich nicht mit der dargelegten gesetzlichen Regelung. Der Bundesrat erachtet es als ein zentrales Anliegen, dass die Entscheidzuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung eingehalten werden. Er wird der Frage des Beizugs externer Sachverständiger künftig vermehrt Beachtung schenken, um die bestehende rechtliche Regelung durchsetzen zu können. Soweit spezialgesetzliche Bestimmungen den Beizug vorsehen, ist dessen Überprüfung angezeigt. Die vorliegende Teilrevision des RVOG kann daher auch einen Beitrag dazu leisten, die Empfehlungen umzusetzen, die im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Oktober 2006<sup>9</sup> über den Expertenbeizug der Bundesverwaltung enthalten sind.

In einem neuen *zweiten Abschnitt* werden die ausserparlamentarischen Kommissionen geregelt. Im Rahmen der vorgesehenen Teilrevision des RVOG werden sieben neue Bestimmungen eingeführt. An der Struktur des Gesetzes ändert sich dadurch nichts. Die Teilrevision knüpft systematisch an die bestehende Regelung an. Der heutige Artikel 57a RVOG über die Datenbearbeitung wird neu zu Artikel 57h RVOG.

## 2.1.2 Die Neuregelung im Überblick

Das RVOG soll mit folgenden Bestimmungen ergänzt werden:

- Zweck ausserparlamentarischer Kommissionen (Art. 57a);
- Voraussetzungen zur Bildung ausserparlamentarischer Kommissionen und Grundsatz der Subsidiarität (Art. 57b);
- Einsetzungskompetenz (Art. 57c);
- Pflicht zur periodischen Überprüfung (Art. 57d);
- Grundsatz der repräsentativen Zusammensetzung ausserparlamentarischer Kommissionen (Art. 57e);
- Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 57f);
- Entschädigung (Art. 57g).

<sup>9</sup> Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Oktober 2006, insb. Empfehlung 3, BBl 2007 1661.

## Art. 57a

Der geltende Artikel 2 Absatz 1 der Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996<sup>10</sup> definiert ausserparlamentarische Kommissionen als vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllen. Diese Umschreibung wird in aktualisierter und erweiterter Form in *Absatz 1* übernommen.

Der Gesetzeswortlaut bringt die Hauptfunktion ausserparlamentarischer Kommissionen zum Ausdruck: Es geht dabei um die *ständige* Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Typische Tätigkeiten ausserparlamentarischer Kommissionen sind beispielsweise die Begutachtung von Entwürfen, die Abgabe verwaltungsinterner Stellungnahmen, die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Geschäften des Bundesrates oder die Prüfung von Geschäften unter besonderen fachlichen Gesichtspunkten.

Mit dem im Gesetzeswortlaut verwendeten Wort «ständig» wird zum Ausdruck gebracht, dass auf Zeit eingesetzte Gremien des Bundes wie namentlich Experten- und Arbeitsgruppen bei Gesetzesvorhaben nicht unter den Begriff der ausserparlamentarischen Kommissionen fallen. Ebenso wenig wie Gremien, die sich mehrheitlich aus Angehörigen der Bundesverwaltung zusammensetzen (Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Kommissionenverordnung) und daher als verwaltungsinterne Arbeitsgruppen zu betrachten sind.

Es wurde darauf verzichtet, sogenannte informelle Kommissionen zur Behandlung von Einzelfragen von den Bestimmungen über ausserparlamentarische Kommissionen auszunehmen, wie das heute der Fall ist (Art. 2 Abs. 2 Bst. b der Kommissionenverordnung). Auf solche informellen Kommissionen – deren Status unklar ist – ist in Zukunft gänzlich zu verzichten, um Transparenz über den Beizug Externer und die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen zu gewährleisten.

Keine ausserparlamentarischen Kommissionen sind sodann die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes sowie Vertretungen des Bundes in Organen Dritter. Das können internationale oder kantonale Organe oder Organe von Anstalten und Körperschaften des Bundes sein. Dies ist bereits nach geltendem Recht (Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c der Kommissionenverordnung) möglich. Die Bestimmungen der Kommissionenverordnung über die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes und über Vertretungen des Bundes in Organen Dritter (Art. 18 ff.) bilden nicht Gegenstand dieser Vorlage. Sie werden aber insofern betroffen, als die Kommissionenverordnung aufgehoben werden soll. Vorgesehen ist daher, diese Bestimmungen in die RVOV zu überführen. Die Überführung wird zum Anlass genommen, die Weisungen des Bundesrates vom 15. März 1974 für die Vertreter des Bundes in Verwaltungen von Aktiengesellschaften und Genossenschaften aufzuheben und soweit erforderlich in die RVOV zu übernehmen. Dabei werden auch die einschlägigen Leitsätze des Berichtes des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate – Governance Bericht vom 13. September 2006)<sup>11</sup> zu berücksichtigen sein.

Da die ausserparlamentarischen Kommissionen für den Bundesrat oder die Bundesverwaltung tätig sind, werden sie zum Bestand der Bundesverwaltung gerechnet. Aus diesem Grund sind sie bspw. nicht Adressaten von Vernehmlassungen, da sich

<sup>10</sup> SR 172.31

<sup>11</sup> BBl 2006 8233

diese an ausserhalb der Bundesverwaltung Stehende richten.<sup>12</sup> Der Einbezug ausserparlamentarischer Kommissionen in die Arbeiten der Verwaltung kann stattdessen im Rahmen der Ämterkonsultation<sup>13</sup> erfolgen.

Nach *Absatz 2* können ausserparlamentarischen Kommissionen nicht nur beratende, sondern auch entscheidende Kompetenzen übertragen werden. Voraussetzung ist indessen, dass in einem Bundesgesetz die Entscheidkompetenz verankert wird. Kommissionen mit Entscheidkompetenzen können daher nur durch die Bundesversammlung mittels Gesetz geschaffen werden, während für rein beratende Kommissionen auch eine Grundlage in einer Verordnung oder einem Beschluss des Bundesrates (ggf. auch des Departements oder der Bundeskanzlei) genügt.

#### *Art. 57b*

Der Bundesrat hat am 5. Juli 2006 mehrere Kriterien für die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen verabschiedet. Diese Kriterien haben sich bewährt, und die wichtigsten sollen in das Gesetzesrecht überführt werden. Dadurch wird ein wesentlicher Beitrag zur Straffung des Kommissionenwesens geleistet.

*Absatz 1* verankert diese Kriterien. Er geht von der Überlegung aus, dass die dem Bund obliegenden Aufgaben in erster Linie durch die zentrale Bundesverwaltung zu erfüllen sind. Die Aufgabenerfüllung durch ausserparlamentarische Kommissionen ist dann angezeigt, wenn entweder ein besonderes Fachwissen erforderlich ist, der frühzeitige Einbezug der Kantone dies verlangt oder die Aufgabe weisungsungebunden erfüllt werden soll. Als dezentrale Verwaltungseinheiten sind die ausserparlamentarischen Kommissionen einem Departement oder der Bundeskanzlei administrativ zugeordnet, erfüllen ihre Aufgaben aber weisungsungebunden (Art. 8 Abs. 2 RVOV). Bei der Auflistung in den Buchstaben a–c handelt es sich nicht um kumulative Voraussetzungen, sondern die Einsetzung einer Kommission ist mit mindestens einem dieser Kriterien zu begründen.

Die gesetzliche Verankerung von Einsetzungskriterien führt zu einer restriktiven Praxis bei der Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen. Dadurch kann nicht nur ein Beitrag zu Kosteneinsparungen, sondern auch zur Vermeidung paralleler Strukturen innerhalb der Bundesverwaltung geleistet werden.

*Buchstabe a* stellt auf den Sachverstand ab. Es ist denkbar, dass das erforderliche Fachwissen in der Bundesverwaltung selber nicht vorhanden ist und dass deshalb auf das Wissen externer Personen zurückgegriffen werden muss.

*Buchstabe b* ermöglicht die Einsetzung einer Kommission zum frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise in Politikbereichen, die einer breiten Abstützung bedürfen oder bei äusserst komplexen Themenbereichen.

Nach *Buchstabe c* verlangt die Art der Aufgabe eine Erfüllung durch eine weisungsungebundene Einheit der Bundesverwaltung. Das ist namentlich bei beaufsichtigenden oder regulierenden Aufgaben der Fall.

*Absatz 2* sieht vor, dass auf die Einsetzung einer ausserparlamentarischen Kommission zu verzichten ist, wenn die Aufgabe durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung erfüllt werden kann. Zu denken ist bspw. daran, dass nach einer gewis-

<sup>12</sup> Ausdrücklich Art. 10 Abs. 2 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV; SR 172.061.1).

<sup>13</sup> Art. 4 RVOV

sen Dauer der erforderliche Sachverstand innerhalb der Bundesverwaltung aufgebaut werden konnte, sofern es sich nicht nur um eine vorübergehende, sondern um eine dauernde Aufgabe des Bundes handelt. In diesem Fall ist die entsprechende Kommission aufzuheben, sofern nicht andere Gründe für ihre Beibehaltung – allenfalls mit verändertem Mandat – sprechen. Sodann sind Aufgaben, die einen hohen verwaltungsinternen Koordinationsbedarf auslösen, innerhalb der Bundesverwaltung zu erledigen und sollen nicht einer Kommission übertragen werden.

Auf die Organisationsform einer ausserparlamentarischen Kommission ist auch dann zu verzichten, wenn die Aufgabenerledigung durch eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation oder Person des öffentlichen oder des privaten Rechts erfüllt werden kann. Heute stellen verschiedene Behördenkommissionen von ihrer Grösse, Aufgabe und Ausgestaltung her untypische Kommissionen dar, wie bspw. die Banken- oder die Wettbewerbskommission, die beide über grosse Sekretariate in der Form von verselbstständigten Verwaltungseinheiten verfügen. Vorgesehen ist, die Bankenkommission in die neue Finanzmarktaufsicht, welche eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist und ausserhalb der Bundesverwaltung steht, zu integrieren<sup>14</sup>. Denkbar ist, dass eine solche Auslagerung auch bei anderen vergleichbaren Regulationsbehörden angezeigt ist. Solche Überprüfungen bilden allerdings nicht Gegenstand dieser Vorlage, sondern sind davon gesondert zu beantragen und zu prüfen.<sup>15</sup>

#### *Art. 57c*

Die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen ist nach *Absatz 1* Sache des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei. Die Zuständigkeit soll immer dann beim Bundesrat liegen, wenn die Aufgaben einer Kommission eine grosse gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Bedeutung haben oder wenn es sich um Kommissionen handelt, die über Entscheidkompetenzen verfügen. Die übrigen Kommissionen, die für fachliche Fragen gebildet werden, werden von den Departementen oder der Bundeskanzlei in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen eingesetzt.

Der Bundesrat kann im Einzelfall seine Einsetzungszuständigkeit gestützt auf Artikel 47 Absatz 2 RVOG in einer Verordnung auf ein Departement, die Bundeskanzlei oder ein Amt übertragen, sofern dies aus bestimmten Gründen angezeigt sein sollte. Zu beachten sind jedoch nicht nur die vorerwähnten materiellen Kriterien, sondern auch Artikel 47 Absatz 1 RVOG, wonach je nach Bedeutung eines Geschäftes entweder der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt entscheidet. Da die Einsetzung einer ausserparlamentarischen Kommission grundsätzlich ein wichtiger Entscheid ist, ist davon auszugehen, dass eine Delegation der Einsetzungszuständigkeit vom Bundesrat an ein Amt nur in Ausnahmefällen in Frage kommen kann.

Nach *Absatz 2* werden die Kommissionsmitglieder auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Das unterscheidet sie von den Expertinnen und Experten, die im Rahmen eines befristeten Mandates beigezogen werden. Die Amtsdauer fällt mit jener der eidgenössischen Räte zusammen. Für jede Amtsdauer werden Gesamter-

<sup>14</sup> Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, BBl **2006** 2829.

<sup>15</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBl **2006** 8233.

neuerungswahlen durchgeführt, die von der Bundeskanzlei vorbereitet werden. Die entsprechende Weisungskompetenz der Bundeskanzlei wird in der RVOV verankert werden.

#### *Art. 57d*

*Artikel 57d* verpflichtet dazu, Notwendigkeit, Aufgaben und Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen periodisch zu überprüfen. Zu prüfen ist, ob die Aufgabe – falls sie weiterhin vom Bund wahrgenommen werden soll – nicht besser durch eine Einheit der Bundesverwaltung oder von einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisation oder Person des öffentlichen oder privaten Rechts erfüllt werden kann. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, dass die Aufgaben, die einer ausserparlamentarischen Kommission zustehen, im betreffenden Erlass oder in der Einsetzungsverfügung hinreichend präzise umschrieben werden. Artikel 11 der Kommissionenverordnung bezeichnet den Gegenstand einer Einsetzungsverfügung. Diese Bestimmung soll in der RVOV in aktualisierter Form weitergeführt werden.

Die Überprüfung erfolgt gesamthaft anlässlich der Gesamterneuerungswahlen unter Berücksichtigung der Kriterien nach Artikel 57b E-RVOG. Mit der Pflicht zur periodischen Überprüfung kommt der Bundesrat seiner ständigen Aufgabe zur Überprüfung der Bundesaufgaben nach (Art. 5 RVOG). Selbstverständlich können Überprüfungen der ausserparlamentarischen Kommissionen auch ausserhalb der vierjährigen Überprüfungspflicht anlässlich von Total- oder Teilrevisionen von Erlassen der Bundesversammlung oder des Bundesrates vorgenommen werden.

#### *Art. 57e*

Die Anzahl Kommissionsmitglieder soll möglichst klein gehalten werden. Aus diesem Grund sieht *Absatz 1* vor, dass die Zahl von 15 Mitgliedern in der Regel nicht überschritten werden darf. Ausnahmen sind besonders zu begründen und kommen dann in Betracht, wenn eine repräsentative Zusammensetzung nur mit einer höheren Mitgliederzahl erreicht werden kann. Weitere Gründe zu einer höheren Mitgliederzahl können sich dadurch ergeben, wenn infolge der politischen Bedeutung der Einbezug von Interessenstandpunkten zu berücksichtigen ist. Im Weiteren ist eine höhere Mitgliederzahl in Fällen gerechtfertigt, in denen Kommissionen zusammengelegt werden und damit neu nur noch eine Kommission für einen ganzen Sachbereich zuständig ist. Die RVOV wird die entsprechenden Ausnahmen abschliessend aufzählen.

*Absatz 2* verankert die Pflicht zur repräsentativen Zusammensetzung der Kommissionen und übernimmt im Wesentlichen die Kriterien nach der heute geltenden Kommissionenverordnung (Art. 9). Das Kriterium der «Aufgabe» wird neu aufgenommen, womit erreicht wird, dass sich die konkrete Zusammensetzung einer Kommission nach der Art der wahrzunehmenden Aufgabe orientiert.

Nicht nur ausserparlamentarische Kommissionen, sondern auch andere Gremien sind auf Bundesebene beratend oder koordinierend tätig. *Absatz 3* hält fest, dass Angehörige der Bundesverwaltung nur in begründeten Einzelfällen in eine ausserparlamentarische Kommission gewählt werden dürfen. Damit wird die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Kommissionenverordnung enthaltene Regelung verschärft.

### *Art. 57f*

*Absatz 1* verpflichtet die Kommissionsmitglieder, ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offenzulegen. Der Bundesrat wird mit dem Erlass der entsprechenden Ausführungsbestimmungen beauftragt. Mit dem Gebot der Offenlegung soll der repräsentativen Zusammensetzung der Kommissionen Nachachtung verschafft werden. Der interessierten Öffentlichkeit, aber auch dem Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht soll es überdies möglich sein, sich über die Interessenvertretung in ausserparlamentarischen Kommissionen informieren zu können.

Nach *Absatz 2* stellt die Offenlegung eine gesetzliche Wählbarkeitsvoraussetzung dar.

### *Art. 57g*

*Absatz 1* verankert den Grundsatz der Entschädigungspflicht für die Aufwendungen der Kommissionsmitglieder. Der Bundesrat kann gestützt auf seine allgemeine Vollzugskompetenz nach Artikel 182 BV ausführende Bestimmungen erlassen. Mit der bundesrätlichen Regelung wird die heute geltende Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 12. Dezember 1996<sup>16</sup> über die Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen aufgehoben.

Nach *Absatz 2* ist die Höhe der Entschädigungen öffentlich. Damit wird dem Anliegen des Postulates Bühlmann<sup>17</sup> nachgekommen. Eine Grundlage zur Offenlegung der Entschädigungen ist aus Gründen des Datenschutzes erforderlich: Es handelt sich um Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>18</sup> über den Datenschutz (DSG), deren Bearbeitung nach Artikel 17 Absatz 1 DSG einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

## **2.2 Erläuterungen zur Aufhebung und Anpassung weiterer Erlasse**

### **2.2.1 Überblick**

Gestützt auf den Auftrag des Bundesrates vom 5. Juli 2006 überprüften die Departemente den Bestand der ausserparlamentarischen Kommissionen. Insgesamt wurden 202 Kommissionen überprüft, und es konnte schliesslich ein Bestand von 199 Kommissionen festgestellt werden. Der Bundesrat nahm am 29. November 2006 von diesem Bestand Kenntnis, ebenso von der Bildung einer neuen Kommission und von der auf die Gesamterneuerungswahlen hin vorgesehenen Aufhebung von 52 Kommissionen.

<sup>16</sup> SR 172.311

<sup>17</sup> 01.3143 Ausserparlamentarische Kommissionen. Transparenz bei den Entschädigungen

<sup>18</sup> SR 235.1

Die im November 2006 festgestellten Kommissionen verteilen sich auf die einzelnen Departemente wie folgt:

EDA:	7 Kommissionen
EDI:	84 Kommissionen
EJPD:	9 Kommissionen
VBS:	20 Kommissionen
EFD:	5 Kommissionen
EVD:	45 Kommissionen
UVEK:	29 Kommissionen
<hr/>	
Total:	199 Kommissionen
<hr/>	

Die beschlossene Reduktion um 52 Kommissionen entspricht nicht ganz der vom Bundesrat mit Beschluss vom 5. Juli 2006 vorgegebenen Reduktionsrate von 30 Prozent.

Zu jenen Kommissionen, die nach der Absicht des Bundesrates aufgehoben werden sollen, gehört eine Reihe von Kommissionen, die in einem Erlass der Bundesversammlung vorgesehen sind. Deshalb unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung mit dieser Botschaft, im Anhang zur Änderung des RVOG, eine Reihe von spezialrechtlichen Anpassungen, die im Folgenden nach Departementen geordnet erläutert werden.

## **2.2.2 EDA**

### **2.2.2.1 Aufhebung der Kommission Präsenz Schweiz**

Mit dem Bundesgesetz vom 24. März 2000<sup>19</sup> über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland wurde die Organisation Präsenz Schweiz ins Leben gerufen. Zu ihrem Auftrag gehörte die sog. Landespromotion (Nation Branding), die im Rahmen der Globalisierung weltweit an Bedeutung gewinnt. Organe von Präsenz Schweiz waren die Kommission, der einerseits als «Verwaltungsrat» die strategische Führung oblag und die andererseits als Koordinationsgremium wirkte, sowie die vorher administrativ dem EDA angegliederte operationell tätige Geschäftsstelle.

Mit Beschluss vom 28. März 2007 hat der Bundesrat die Aufhebung der Kommission und die Integration der Geschäftsstelle ins EDA beschlossen. Dies bedingt die Streichung sämtlicher die Kommission betreffenden Bestimmungen im Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland, das heisst die Artikel 3, 4, 6 und Artikel 9 Absätze 2 und 3; zudem müssen Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 der neuen Organisationsstruktur angepasst sowie die Artikel 5 und 8 gestrichen werden. Die Aufgaben und Aktivitäten der ins EDA integrierten Geschäftsstelle werden im bisherigen Umfang weitergeführt und über den jährlichen Voranschlag des EDA finanziert. Im neuen Artikel 3 soll in Bezug auf die Finanzierung der Weltausstellungen zudem eine klare gesetzliche Regelung getroffen werden: die offiziellen Auftritte der Schweiz an Weltausstellungen und Olympischen Spielen werden über ausserordentliche Beiträge der Eidgenossenschaft finanziert.

<sup>19</sup> SR 194.1

### 2.2.2.2

## **Aufhebung der Kommission für Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung**

Die Rechtsgrundlagen der Kommission für Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung<sup>20</sup> sind bei der Schaffung des Bundesgesetzes vom 21. März 1980<sup>21</sup> über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland irrtümlich nicht aufgehoben worden. Allfällig noch nicht erledigte Fälle in diesem Bereich hätten ebenfalls auf die Kommission für ausländische Entschädigungen und auf die Rekurskommission für ausländische Entschädigungen übertragen werden sollen. Aus den oben erwähnten Gründen kann auf die Kommission für Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung verzichtet und deren Grundlagen aufgehoben werden.

### 2.2.3

## **EDI: Anpassung von Artikel 109 Absatz 1 des AHV-Gesetzes**

Die Änderung von Artikel 109 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946<sup>22</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung erfüllt einen Teil des Anliegen der am 21. Oktober 2003 eingereichten Motion SGK-SR 03.3570, die unter anderem auf eine Verkleinerung und Professionalisierung des Verwaltungsrates des Ausgleichsfonds zielt. Um effizienter vorgehen zu können, wird die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates von 15 auf 11 Mitglieder verkleinert. Die heute mit einem Sitz vertretenen Versicherungseinrichtungen werden künftig nicht mehr an der Verwaltung bzw. Finanzierung der AHV beteiligt sein, womit ihre Vertretung hinfällig wird. Dasselbe gilt für die Kantonsvertretung: Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind die Kantone ab 2008 von der Finanzierung der AHV ausgeschlossen, so dass auch hier keine Vertretung mehr erforderlich ist. Heute steht ihnen ein Sitz zu.

Die Verkleinerung der Mitgliederzahl wird eine neue Sitzverteilung zur Folge haben, beispielsweise könnten die Sitze der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf sechs beschränkt werden (drei für Arbeitgebervertreter und drei für die Gewerkschaften). Heute stehen ihnen acht Sitze zu.

<sup>20</sup> Bundesbeschluss vom 20. Sept. 1957 über die Gewährung von Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (SR **983.2**); Verordnung vom 13. Februar 1959 betreffend die Kommission für Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (SR **983.21**).

<sup>21</sup> SR **981** mit dazugehöriger Verordnung vom 1. Dezember 1980 (SR **981.1**).

<sup>22</sup> SR **831.10**

## 2.2.4

### **EJPD: Aufhebung der konsultativen Sicherheitskommission**

Durch die Aufhebung von Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997<sup>23</sup> über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) soll die konsultative Sicherheitskommission aufgehoben werden. Gemäss geltendem Recht ist die Aufgabe dieser Kommission die Beratung des Bundesrats und des Departements in Fragen der Wahrung der inneren Sicherheit. Zudem nimmt sie eine Lagebeurteilung vor (Art. 9 Abs. 1 und 2 BWIS). Sie setzt sich aus Vertretungen der interessierten Departemente und Kantone sowie aus aussenstehenden Persönlichkeiten zusammen (Art. 9 Abs. 1 BWIS). Die gewählte Zusammensetzung erwies sich im Verlaufe der Zeit aufgrund der verschiedenen Interessensgruppierungen (z.B. Bund und Kantone) als ungeeignet. Die Kommission kann ihren Auftrag, vom Sachverstand der Verwaltung unabhängige und auf die weitere Zukunft ausgerichtete Analysen vorzunehmen, nicht erfüllen, da die entsprechenden Interessensgruppierungen massgeblich an der Meinungsbildung der Kommission beteiligt sind. Dies führt dazu, dass es ihr an Unabhängigkeit und Selbständigkeit fehlt. Dementsprechend ist eine Weiterführung der Kommission in dieser Form nicht mehr angezeigt.

## 2.2.5

### **EVD**

### 2.2.5.1

#### **Aufhebung der Kommission für Investitionsrisikogarantie**

Das Bundesgesetz vom 20. März 1970<sup>24</sup> über die Investitionsrisikogarantie (IRGG) ist seit 1970 unverändert in Kraft. Die IRG versichert die politischen Risiken von Schweizer Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern. Gesamthaft gesehen wurde dieses Instrument nur sehr wenig beansprucht. Das bewilligte Gesamtvolumen an Garantien von 500 Mio. Franken wurde lediglich zu maximal 20 Prozent ausgeschöpft. Die Anzahl der ausgestellten Garantien stieg ab 1971 kontinuierlich an und erreichte 1977 einen Höchstbestand von 33 Garantien. Danach nahm der Bestand ebenso kontinuierlich wieder ab; seit 1991 schwankt er zwischen 1 bis 5 Garantien. Zurzeit bestehen noch 2 Garantien mit einem Gesamtengagement des Bundes von rund 8,3 Millionen Franken und einer maximalen Laufzeit bis ins Jahr 2020. Dieser Betrag entspricht dem höchstmöglichen Schaden, den die IRG entschädigen müsste. Nach Beendigung der bestehenden zwei Garantien wird der verbleibende Restbetrag zugunsten der Bundesrechnung verwendet.

Zwei externe Studien ergaben eine ungenügende Attraktivität der IRG. Zusätzlich wurde festgestellt, dass kein Marktversagen vorhanden ist, da ein privates Versicherungsangebot sowie Angebote einer multilateralen Institution (MIGA) bestehen. Aufgrund dieser Ausgangslage und der Notwendigkeit des Bundes, sich auf prioritäre Aufgaben zu konzentrieren, ist eine Weiterführung dieses Instruments nicht mehr angezeigt. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beauftragt per 1. Januar 2008 einen Dritten mit der Verwaltung der bestehenden zwei Garantien und dem verbleibenden Teil der bisherigen Aufgaben der IRG-Kommission. Dies erfolgt mit einem öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrag. Die vom Umfang her

<sup>23</sup> SR 120

<sup>24</sup> SR 977.0

geringen Leistungen werden abgegolten und aus den Gebühreneinnahmen der IRG finanziert. Es ist vorgesehen, diese Aufgabe der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) in Zürich zu übertragen, die über die entsprechenden Kompetenzen verfügt. Die Aufgaben, die Leistungen und die Organisation der SERV sind im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005<sup>25</sup> über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG) geregelt. Die mittels eines öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrages avisierte Aufgabenübertragung an die SERV findet in Artikel 10 des SERVG die entsprechende Gesetzesgrundlage.

Mit der Aufhebung des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Investitionsrisikogarantie und des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1970<sup>26</sup> betreffend die Gesamtverpflichtung im Rahmen der Investitionsrisikogarantie wird auch die Kommission für Investitionsrisikogarantie aufgelöst.

### **2.2.5.2                   Aufhebung der Eidgenössischen Heimarbeitskommission**

Seit 2001 wurde die Eidgenössische Heimarbeitskommission nicht mehr einberufen; sie existiert faktisch nicht mehr. Sie hatte zur Aufgabe, zuhanden des EVD Begutachtungen zum Vollzug des Heimarbeitsgesetzes und der entsprechenden Gesetzgebung zu erstellen. Seit längerer Zeit gibt es keinen Änderungsbedarf, und ein solcher steht auch nicht an. Allfällige zukünftige Bedürfnisse in diesem Bereich können über andere Instrumente abgedeckt werden. Somit können Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981<sup>27</sup> über die Heimarbeit gestrichen sowie die Artikel 19 und 20 entsprechend angepasst werden.

### **2.2.5.3                   Aufhebung der Anerkennungskommission des Zivildienstes**

Seit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995<sup>28</sup> über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz) am 1. Januar 2004 erfolgt die Anerkennung von Einsatzbetrieben durch die Vollzugsstelle. Die Anerkennungskommission hat lediglich noch eine beratende Funktion. Zudem hat sich die Vollzugsstelle im Laufe der Jahre ein fundiertes Fachwissen angeeignet und ist seit der Gesetzesrevision alleine für das Anerkennungsverfahren verantwortlich. Die Kommission kann deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Somit ist Artikel 43 Absatz 3 des Zivildienstgesetzes aufzuheben.

### **2.2.5.4                   Aufhebung der Kommission für Konjunkturfragen**

Die Aufgabe der Konjunkturbeobachtung und -beratung ist heute auch ohne die Kommission für Konjunkturfragen vollumfänglich gewährleistet. Mit der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich und der BAK Basel Economics sind etablierte

<sup>25</sup> SR 946.10

<sup>26</sup> SR 977.01

<sup>27</sup> SR 822.31

<sup>28</sup> SR 824.0

Forschungsinstitute vorhanden, welche die entsprechenden Grundlagen erarbeiten. Für die Umsetzung der Politik gibt es innerhalb der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank entsprechende Zuständigkeiten. Damit ist der Wissenstransfer von der Wissenschaft in die Politik gewährleistet. Auch die allgemeine wirtschaftspolitische Beratung hat sich heute auf anderer Ebene (Nationalfonds und Ressortforschung) eingespielt. Die Aufhebung der Kommission bedingt die Streichung von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1980<sup>29</sup> über die Konjunkturbeobachtung.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Vorlage hat mehrere Auswirkungen auf den Bund:

- Die Klarstellung der Praxis zu Artikel 8 Absatz 1 RVOG stärkt die Organisationskompetenz des Bundesrates und ermöglicht ihm, den Bestand an beratenden Kommissionen und die Aufgabenerfüllung rasch an veränderte Bedürfnisse anzupassen. Das Gesetzgebungsverfahren muss dazu nicht bemüht werden, was auch zu einer Entlastung der Bundesversammlung führt. Der Bundesrat hat bereits in seiner Botschaft vom 5. Juni 2001<sup>30</sup> über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts in Aussicht gestellt, dass die Bundesversammlung über solche Anpassungen von Bundesgesetzen regelmässig im Rahmen des Geschäftsberichtes orientiert wird.
- Die Pflicht zur Überprüfung der Kommissionen ermöglicht ein effizientes, auf aktuelle Bedürfnisse ausgerichtetes Kommissionenwesen und leistet dadurch auch einen Beitrag zur Kosteneinsparung. Diesem Anliegen dient auch die Offenlegung der Entschädigungen. Auf Grund der vom Bundesrat am 29. November 2006 beschlossenen Aufhebung und Zusammenlegung von ausserparlamentarischen Kommissionen auf Ende 2007 ergeben sich gemäss dem Voranschlag 2008 und dem Legislaturfinanzplan 2009–2011 jährliche Einsparungen von 365 000 Franken.
- Die Überprüfungspflicht umfasst künftig auch die Frage, ob die bislang von Kommissionen wahrgenommenen Aufgaben nicht besser in der Bundesverwaltung selber oder von ausserhalb der Verwaltung stehenden Personen oder Organisationen wahrgenommen werden können. Damit wird ein Beitrag zu einer zweckmässigen Organisation und einer effizienten Aufgabenerfüllung geleistet.
- Die Vorlage gewährleistet eine restriktive Praxis bei der Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen. Durch die gesetzliche Verankerung von Einsetzungskriterien wird nicht nur ein Beitrag zur Kosteneinsparung, sondern auch zur Vermeidung paralleler Strukturen innerhalb der Bundesverwaltung geleistet. Dasselbe gilt für die Pflicht, Kommissionen regelmässig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Kosteneinsparungen haben schliesslich die Bestimmungen über die Grösse ausserparlamentarischer

<sup>29</sup> SR 951.95

<sup>30</sup> BBl 2001 3850

Kommissionen sowie über die nur ausnahmsweise Einsitznahme von Angehörigen der Bundesverwaltung in Kommissionen zur Folge.

### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Mit der Vorlage verbindet sich eine qualitative Stärkung der ausserparlamentarischen Kommissionen, indem diese gezielter eingesetzt und ihren Aufgaben besser als bis anhin gerecht werden können. Heute sind die Kantone und Gemeinden – aufgrund zeitlicher und personeller Kapazitäten – längst nicht in allen ständigen Kommissionen des Bundes vertreten. Die avisierte Konzentration im Bestand der Kommissionen ermöglicht Kantonen und Gemeinden eine flächendeckendere Präsenz.

Den Kantonen und Gemeinden stehen neben der Entsendung von Vertretungen in ausserparlamentarische Kommissionen zahlreiche weitere Mitwirkungsinstrumente auf Bundesebene offen. Sie sind ständige Adressaten bei Vernehmlassungen des Bundesrates oder parlamentarischer Kommissionen, und ihren Stellungnahmen kommt besonderes Gewicht zu, wenn es um Fragen der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht geht<sup>31</sup>. In seinen Richtlinien vom 16. Oktober 2002<sup>32</sup> zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden hat der Bundesrat überdies Vorgaben über das Zusammenwirken gemacht.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik**

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik sind mit der vorliegenden Vorlage nicht verbunden.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der Bundesrat hat in Ziel 3 der Legislaturplanung 2003–2007<sup>33</sup> eine Reform der Bundesverwaltung in Aussicht gestellt. Die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen bildet Bestandteil dieser Verwaltungsreform.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des RVOG stützt sich auf Artikel 173 Absatz 2 BV. Die gesetzliche Regelung erfolgt unter Berücksichtigung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gesetzgebung, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der

<sup>31</sup> Art. 18 Abs. 1 VIV (SR 172.061.1)

<sup>32</sup> BBl 2002 8385

<sup>33</sup> BBl 2004 1149

Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV). Die vorgesehene Teilrevision des RVOG betrifft die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 2 Bst. g BV).

## **5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Nach Artikel 182 Absatz 1 BV erlässt der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Der Bundesrat wird verpflichtet, Bestimmungen über die Offenlegung der Interessenbindungen von Kommissionsmitgliedern zu erlassen.

Soweit weitere Vollzugsbestimmungen erforderlich sind, ergibt sich die Regelungszuständigkeit des Bundesrats unmittelbar aus seiner Vollzugskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV). Vorgesehen ist, in der RVOV nähere Bestimmungen über die Auswahl der Kommissionsmitglieder, den Inhalt der Einsetzungsverfügung, die Pflicht zur Führung der öffentlichen Datenbank über die ausserparlamentarischen Kommissionen, die Periodizität der Kostenerhebung, die Amtszeitbeschränkung für Kommissionsmitglieder und die Entschädigung der Kommissionsmitglieder zu erlassen. Die heute bestehenden entsprechenden Bestimmungen der Kommissionenverordnung werden in die RVOV überführt.

Die vorgesehene Aufhebung der Kommissionenverordnung, der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes über die Taggelder und Vergütungen der Mitglieder sowie die Teiländerung der RVOV sollen gleichzeitig mit den Anpassungen im RVOG in Kraft treten.