



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 1999 • Neunte Sitzung • 21.12.99 • 09h00 • 96.456  
Conseil national • Session d'hiver 1999 • Neuvième séance • 21.12.99 • 09h00 • 96.456



96.456

### Parlamentarische Initiative **Rhinow René.** **Verbesserung** **der Vollzugstauglichkeit** **von Massnahmen des Bundes**

### Initiative parlementaire **Rhinow René.** **Amélioration** **de la capacité d'exécution** **des mesures de la Confédération**

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.99

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.12.99 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.12.99 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Gross** Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wir erlassen Gesetze, und oft können wir uns zu wenig darum kümmern, wie diese vollzogen werden. Der Vollzug ist aber oft ebenso wichtig wie die Gesetzgebung selber. Deshalb ist es richtig, dass wir uns vermehrt auch um den Vollzug kümmern, weil einige von uns in dieser Beziehung gebrannte Kinder sind und oft Überraschungen erlebt haben. Das gilt einerseits für uns als Parlament, andererseits aber auch für den Bundesrat selber.

Die zweite Grundüberlegung dieser Parlamentarischen Initiative ist, dass eigentlich in der modernen Staatsrechtslehre, wie wir sie auch im Zusammenhang mit der Reform der Bundesverfassung diskutiert haben, die Abgrenzung zwischen Exekutive und Legislative nicht ganz trennscharf erfolgen kann. Neuerdings spricht man eher von einer "kooperativen Gewaltentrennung". Das heisst nicht, dass man an sich formell die Zuständigkeiten infrage stellt, aber so, wie der Bundesrat an der Gesetzgebung indirekt auch mitwirkt, kümmern wir uns indirekt – ohne in seine Zuständigkeit einzugreifen – um die Frage, wie das vollzogen werden soll, was wir hier gesetzgeberisch beschliessen.

In diesem Zusammenhang hat Herr Rhinow im Ständerat eine Parlamentarische Initiative eingereicht; der Ständerat hat sie behandelt und schlägt uns nun drei Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes vor. Diese haben ihre eigenständige Bedeutung, und deshalb müssen wir nicht die Totalrevision des GVG abwarten, sondern können durchaus diese drei Änderungen vorziehen, die es uns erlauben, auch dem Vollzug der Gesetze vermehrt Nachachtung zu verschaffen.

Die erste Änderung betrifft Artikel 43 GVG. Hier geht es in Absatz 2bis darum, dass der Bundesrat in den Botschaften, die er uns unterbreitet, Überlegungen anstellen und Vorschläge unterbreiten soll, wie er die gesetzgeberischen Akte umsetzen will. Es geht also sozusagen um Transparenz, um eine vorzeitige Auseinandersetzung mit der Frage, wie der Vollzug dessen organisiert und realisiert werden soll, was im Gesetz vorgeschlagen wird.

Die zweite Änderung betrifft Artikel 47a GVG. Dort geht es darum, Transparenz zu schaffen, indem die Kommissionen das Recht erhalten, eine Konsultation zum Entwurf einer Verordnung zu verlangen, wenn Vollzugsprobleme antizipiert bzw. erwartet werden oder man sich solche vorstellen könnte.

Die dritte Änderung betrifft eine Art Konsultationsrecht: In einer neuen Bestimmung (Art. 47bis Abs. 1bis) soll das Recht der Kommissionen festgehalten werden, dass sie zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme zum Gesetz und zum Vollzug einladen können.

Diese drei Gesetzesänderungen sind in der Kommission durch den Bundesrat zum Teil heftig bekämpft worden. Die Kommission ist aber einstimmig der Meinung, dass diese Gesetzesänderungen "weich", d. h. vorsichtig, sind, dass der Bundesrat keinen Anlass haben sollte zu meinen, wir wollten uns ungebührlich in seine



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 1999 • Neunte Sitzung • 21.12.99 • 09h00 • 96.456  
Conseil national • Session d'hiver 1999 • Neuvième séance • 21.12.99 • 09h00 • 96.456



Kompetenz einmischen. Wir gehen davon aus, dass er in der Gesetzgebung mitwirkt – mit einem grösseren Einfluss als dem, den wir jetzt ausüben würden, wenn diese drei Revisionspunkte in Bezug auf die Vollzugsordnung realisiert würden. Wir gehen auch davon aus, dass wir eine solche "weiche" Reform beispielsweise möglichen Vollzugsvorbehalten vorziehen, wie sie z. B. das Parlament im Kanton Solothurn gegenüber der Regierung hat, oder auch, wie es bereits von Frau Spoerry im Ständerat eingebracht wurde, dass z. B. die Kommissionen bzw. das Parlament das Recht haben, sogar über die Vollzugsbestimmung und die Verordnungen zu beschliessen. Gerade wenn man diese zwei viel weiter gehenden Vorschläge nicht begrüsst, sollte man sich einer solchen Mitsprachemöglichkeit des Parlamentes bei der Vollzugsordnung nicht verschiessen. Deshalb beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, diese drei kleinen Änderungen des GVG zu unterstützen. Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommission zu folgen.

**Antille** Charles-Albert (R, VS), pour la commission: Lors de sa dernière séance, en novembre dernier, votre Commission des institutions politiques a pris la décision de vous proposer, à l'unanimité, d'approuver le projet de modification de loi, tel qu'issu de l'initiative parlementaire Rhinow 96.456, "Améliorations de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération". Nous approuvons l'idée de procéder également à une révision de la loi sur les rapports entre les Conseils afin de prévenir les difficultés d'exécution des mesures prises par la Confédération.

A cet égard, j'aimerais souligner le fait que la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a fait une large consultation sur l'avant-projet. Cette consultation a été menée auprès des partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale, auprès des cantons, de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses. Je me permets d'affirmer que cette consultation a rencontré un bel intérêt puisque vingt-et-un gouvernements cantonaux, cinq partis, les autres organisations que j'ai citées, ont répondu à la consultation. En adoptant ce projet, nous répondrons par des mesures juridiques aux critiques récurrentes contre les difficultés liées à la mise en oeuvre des mesures de la Confédération.

Une certitude est apparue lors de la consultation, portant sur le fait que les gouvernements cantonaux craignent une certaine confusion des pouvoirs si le Parlement, en qualité de législatif, intervient dans l'élaboration des ordonnances du Conseil fédéral. Sept gouvernements cantonaux et trois partis se sont exprimés dans ce sens avec une certaine hostilité. Le Conseil fédéral a aussi élevé des objections à cette intervention des commissions dans la préparation des ordonnances. Ce problème est résolu par le nouvel article 47a de la loi sur les rapports entre les Conseils d'une manière que, personnellement, je qualifierais de souple. Je crois que la solution qui vous est proposée, qui consiste à dire que le Parlement peut, à sa demande, être consulté par le Conseil fédéral lors de l'élaboration de l'ordonnance me paraît être vraiment une mesure qui peut être tout à fait supportable, sans que l'on puisse invoquer la confusion des pouvoirs.

Autre exemple qui me semble résolu avec notre proposition: l'obligation, pour le Conseil fédéral et pour les commissions parlementaires, d'auditionner les représentants des cantons lors de la préparation d'actes législatifs. La consultation a démontré que la Conférence des gouvernements cantonaux et douze cantons étaient en faveur d'une obligation des commissions d'auditionner les représentants des cantons si ceux-ci le demandent. De même, treize cantons proposent une audition des représentants des villes et des communes en présence des représentants des cantons. Le Conseil des Etats, auquel votre commission se rallie, considère qu'il n'est pas utile d'inscrire ces deux obligations dans les textes. Nous sommes d'avis au contraire qu'il faut simplement donner la possibilité, et non contraindre à procéder à ces auditions. Nous avons donc, à l'article 47bis alinéa 1bis de la nouvelle loi sur les rapports entre les Conseils, prévu simplement la possibilité pour les commissions d'inviter les cantons ou les milieux intéressés à donner leur avis. Ces modifications proposées sont un pas dans la bonne direction pour permettre aux cantons d'être en meilleure situation pour participer à l'élaboration de la législation qu'ils doivent ensuite appliquer.

Au vote final, c'est par 15 voix sans opposition que votre commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Metzler** Ruth (, ): Ich möchte Ihnen gleich zu Beginn signalisieren, dass der Bundesrat alle Massnahmen begrüsst, welche zu einer Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen führen. Von den Erlassen, welche die Bundesversammlung beschliesst, werden mindestens zwei Dritteln von den Kantonen vollzogen. Wir legen deshalb grossen Wert darauf, dass den Kantonen ermöglicht wird, ihre Umsetzungsaufgaben zur Zufriedenheit aller Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen zu können.

Der Bundesrat kann sich mit dem Hauptanliegen der Parlamentarischen Initiative Rhinow und mit deren Stossrichtung einverstanden erklären. Wir möchten die Umsetzung der vorgeschlagenen neuen Bestimmun-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 1999 • Neunte Sitzung • 21.12.99 • 09h00 • 96.456  
Conseil national • Session d'hiver 1999 • Neuvième séance • 21.12.99 • 09h00 • 96.456



gen aktiv begleiten und fördern. Wir haben deshalb das Gespräch mit den Kantonen gesucht und uns zum Ziel gesetzt, parallel zur Teilrevision des GVG und des Geschäftsreglementes des Ständerates auch Weisungen zu verabschieden. Dies wird ein nicht zu übersehendes politisches Signal dafür sein, dass der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen ein hohes Gewicht zukommt.

Wie Sie der schriftlichen Stellungnahme des Bundesrates entnehmen können, haben die Vorschläge im Bundesrat insbesondere in zwei Punkten zu Diskussionen geführt.

Der erste Punkt betrifft die Anhörung der Kantone, falls das Parlament an einem Gesetzentwurf des Bundesrates erhebliche, vollzugsrelevante Änderungen anbringen möchte. Der Bundesrat hätte es begrüßt, wenn – wie von den Kantonen gewünscht – eine verpflichtendere Formulierung gewählt worden wäre und zudem die Bestimmung für beide Räte gelten würde.

Zum zweiten, wesentlich bedeutsameren Punkt, nämlich der Einfügung eines neuen Artikels 47a GVG: Darin soll die Befugnis der zuständigen Fachkommissionen der eidgenössischen Räte verankert werden, sich auf Wunsch Verordnungsentwürfe, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, zur Konsultation unterbreiten zu lassen. Hier hat der Bundesrat grundsätzliche und praktische Bedenken. Zum Grundsätzlichen: Die neue Bestimmung führt dazu, dass das Parlament beim Erlass von Verordnungen ein gewichtiges Wort mitreden kann. Die Folge ist eine Vermischung der Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat.

Die Kooperation zwischen Bundesrat und Parlament, so notwendig und sinnvoll sie an sich ist, darf nicht zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen. Eine solche Vermischung ist nicht im Interesse unserer Demokratie und erschwert die Wahrnehmung der Aufgaben. Unsere Vorstellung von Kooperation geht in die Richtung, dass wir mit Ihnen Vollzugsfragen im Rahmen der Beratung des Gesetzes und namentlich der Delegationsklauseln diskutieren möchten. Wir würden uns verpflichten, Ihnen über unsere Absichten im Bereich der Vollzugsverordnungen abschliessend Auskunft zu geben.

Zu den praktischen Bedenken: Es ist wichtig, dass die neuen Konsultationspflichten nicht zu Verzögerungen bei der Verordnungsgebung führen. Verlängerungen der Entscheidungswege ständen quer in der politischen Landschaft. Die frühzeitige Information über das Inkrafttreten der

AB 1999 N 2601 / BO 1999 N 2601

Verordnung könnte in Frage gestellt werden. Es ist für die von der Verordnung betroffenen Kreise aber ausserordentlich bedeutsam zu wissen, welche Rechte und Pflichten zu welchem Zeitpunkt auf sie zukommen. Wir haben festgestellt, dass die eidgenössischen Räte unsere grundsätzlichen Bedenken nicht teilen. Wir sind nach eingehender Überlegung zum Schluss gekommen, dass der neue Artikel 47a ausreichend offen formuliert ist und dass es bei der Verordnungsgebung Möglichkeiten und Wege gibt, mit denen sich Verzögerungen vermeiden lassen. Wir werden deshalb das Beste aus der neuen Bestimmung machen, und im Übrigen wird die Totalrevision des GVG Gelegenheit bieten, die Umsetzbarkeit und Wirksamkeit der neuen Bestimmungen nochmals zu überprüfen.

Unter diesen Voraussetzungen wollen wir uns dem neuen Artikel 47a nicht widersetzen.

Der Bundesrat sichert im Übrigen allen Bestrebungen, den Vollzug von Bundesmassnahmen durch die Kantone zu erleichtern und zu verbessern, seine Unterstützung zu.

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

### Geschäftsverkehrsgesetz Loi sur les rapports entre les Conseils

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel und Ingress, Ziff. I, II**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 1999 • Neunte Sitzung • 21.12.99 • 09h00 • 96.456  
Conseil national • Session d'hiver 1999 • Neuvième séance • 21.12.99 • 09h00 • 96.456



*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
(namentlich – nominatif; 96.456/111)  
Für Annahme des Entwurfes .... 101 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*