

Erläuterungen zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen)

Vernehmlassungsvorlage

Übersicht

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 erfolgen 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 ein Drittel der Kommissionen aufgehoben werden muss, und legte einheitliche Überprüfungskriterien fest.

Der zweite Schritt betrifft die Anpassung von Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010):

- *Der Bundesrat soll die ihm aus Artikel 8 Absatz 1 RVOG zukommende Kompetenz, in eigener Zuständigkeit ausserparlamentarische Kommissionen 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 Überprüfung von ausserparlamentarischen Kommissionen ergänzt werden.*
- *Die heute noch bestehende Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996 (SR 172.31) entspricht den Anforderungen an eine genügende gesetzliche Grundlage nicht mehr vollständig. Zum Teil enthält sie Bestimmungen, die in der Praxis nicht mehr angewendet werden. Die Kommissionenverordnung soll daher aufgehoben werden. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen – namentlich die Zuständigkeit und die Kriterien zur Einsetzung von Kommissionen – werden neu auf Gesetzesebene durch eine Teilrevision des RVOG geregelt. Auf diese Weise wird Artikel 164 BV Genüge getan. Weniger wichtige Bestimmungen werden in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) überführt.*

- *Im Rahmen der vorgesehenen gesetzlichen Regelung 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.*

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 vom 22. September 2006 (BBl 2006 8009) unterbreitet.

Erläuterungen

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Ausserparlamentarische Kommissionen erfüllen hauptsächlich zwei Funktionen¹: 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 die Möglichkeit einer 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.

Diese interessengebundene Funktion der Kommissionen hat indessen an Bedeutung verloren: 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. Die gesetzliche Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens im Jahr 2005 kann denn auch so gedeutet werden, dass die Mitwirkung in erster Linie über dieses Instrument und nicht primär durch die ausserparlamentarischen Kommissionen erfolgen soll.

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.

¹ Zum Ganzen vgl. Thomas Sägger, Die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Bundesverwaltungsreform, in: Public Management 2/2006, S. 7 f.

1.2 Zielsetzung der Neuregelung

Die vom Bundesrat beschlossene Verwaltungsreform beinhaltet auch eine Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. 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.

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:

- *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. Artikel 8 RVOG bildet die Grundlage dazu.
- *Dauernde 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 Bundesverwaltung oder durch ausserhalb derselben stehende Organisationen und Personen erfüllt werden kann. Dadurch wird eine einheitliche und zurückhaltende Praxis zur Einsetzung von Kommissionen gewährleistet.
- *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 oder in der RVOV geregelt. Gleichzeitig kann auf materiell überholte Bestimmungen verzichtet werden.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

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 BV Rechnung getragen, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen.

1.4 Stärkung der Organisationsautonomie

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 über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts (BBl 2001 3845) 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 aufzuerlegen.

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.

1.5 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).

1.6 Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung im RVOG auf Verordnungsstufe

Die Regelung im RVOG beschränkt sich auf die grundlegenden Bestimmungen über ausserparlamentarische Kommissionen. Soweit sinnvoll und erforderlich, werden ausführende Bestimmungen, die heute in der Kommissionenverordnung enthalten sind, in die RVOV überführt.

1.7 Hinweis auf parlamentarische Vorstösse

Die Motionen Stähelin² und Häberli-Koller³ verlangen eine Straffung des Kommissionenwesens und eine Integration von Kommissionen in die Struktur der Bundesverwaltung. Mit dem vorliegenden Entwurf 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 die 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 Fachexperten handeln. Der Beizug

² 04.3702 Mo Stähelin Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes (Annahme 9.5.2006)

³ 04.3803 Mo Häberli-Koller Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes (Annahme 29.9.2005)

durch Gruppen oder Ämter ist nur zulässig, wenn eine entsprechende Regelung in den betreffenden Geschäftsordnungen besteht (Art. 29 Abs. 1 Bst. d RVOV). Die Kompetenz zum Beizug Externer ist damit abschliessend geregelt.

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 Artikel 57a

Absatz 1: Der geltende Artikel 2 Absatz 1 der Kommissionenverordnung definiert ausserparlamentarische Kommissionen als vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllen. Diese Umschreibung wird in aktualisierter Form übernommen.

Mit dem im Gesetzeswortlaut verwendeten Wort "ständig" wird zum Ausdruck gebracht, dass auf Zeit eingesetzte Gremien des Bundes wie namentlich Expertengruppen bei Gesetzesvorhaben nicht unter den Begriff der ausserparlamentarischen Kommissionen fallen. Primärer Auftrag der ausserparlamentarischen Kommissionen ist somit die ständige Beratung von Regierung und Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Typische Tätigkeiten ausserparlamentarischer Kommissionen sind beispielsweise die Begutachtung von Entwürfen, die Abgabe von verwaltungsinternen Stellungnahmen, die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Geschäften des Bundesrates oder die Prüfung von Geschäften unter besonderen fachlichen Gesichtspunkten.

Keine ausserparlamentarischen Kommissionen sind sodann die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes, Vertretungen des Bundes in Organen Dritter – sei das in internationalen oder kantonalen Organen oder in Organen von Anstalten und Körperschaften des Bundes - und Gremien, die mehrheitlich aus Bundesangestellten bestehen. Das ist bereits nach geltendem Recht (Art. Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c, Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Kommissionenverordnung) der Fall.

Die Bestimmungen der Kommissionenverordnung über die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes, Vertretungen des Bundes in Organen Dritter (Art. 18 f.) bilden nicht Gegenstand dieser Vorlage. Sie werden aber insofern betroffen, als dass 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.

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 diese an ausserhalb der Bundesverwaltung Stehende richten.⁴ Der Einbezug ausser-

⁴ Ausdrücklich Artikel 10 Abs. 2 Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV; SR 172.061.1).

parlamentarischer Kommissionen in die Arbeiten der Verwaltung kann stattdessen im Rahmen der Ämterkonsultation⁵ erfolgen.

Nach *Absatz 2* können ausserparlamentarischen Kommissionen nicht nur beratende, sondern auch entscheidende Kompetenzen übertragen werden. Voraussetzung ist indessen, dass im Gesetz selber 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.

2.1.3 Artikel 57b

Absatz 1 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 gewissen Dauer der erforderliche Fachverstand 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 verselbständigten Verwaltungseinheiten verfügen. Vorgesehen ist, die Bankenkommission in die neue Finanzmarktaufsicht, welche eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist und ausserhalb der Bundesverwaltung steht, zu integrieren⁶. 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.⁷

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 2 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

⁵ Artikel 4 RVOV.

⁶ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 1. Februar 2006, BBl 2006 2829.

⁷ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233.

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 der erforderliche Fachverstand in der Bundesverwaltung selber nicht vorhanden ist und deshalb auf das Wissen externer Personen zurückgegriffen werden muss.

Buchstabe b ermöglicht die Einsetzung einer Kommission zum frühzeitigen Einbezug der Kantone oder anderer Kreise. Voraussetzung ist allerdings, dass eine Vernehmlassung, mit welcher die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes bezweckt wird⁸, nicht genügen sollte. Das dürfte nach der eingehenden rechtlichen Regelung des Vernehmlassungsrechts, das gerade auch den spezifischen Anliegen der Kantone Rechnung trägt, nur noch selten der Fall sein. Zu denken ist einerseits an Vorhaben, die ohne die frühzeitige Mitwirkung externer Kreise nicht zur Vernehmlassungsreife gedeihen würden, bspw. bei äusserst komplexen Vorhaben oder wenn die Vollzugstauglichkeit bereits frühzeitig abgeklärt werden muss. Andererseits kann es auch um Gegenstände gehen, zu denen keine Vernehmlassung durchgeführt wird.

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.

2.1.4 Artikel 57c

Die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen ist nach *Absatz 1* Sache des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei. Das schliesst nicht aus, dass der Bundesrat im Einzelfall seine Einsetzungszuständigkeit mittels Delegation in einer Verordnung auf ein Amt überträgt. Die Zuständigkeit soll indessen 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, setzen in ihren Zuständigkeitsbereichen die Departemente, die Bundeskanzlei oder im Einzelfall gestützt auf eine ausdrückliche Delegation die Ämter ein.

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-

⁸ Art. 2 Abs. 1 Vernehmlassungsgesetz (VIG) vom 18. März 2005 (SR 172.061).

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

2.1.5 Artikel 57d

Artikel 57d verankert die Pflicht zur periodischen Überprüfung der Notwendigkeit, der Aufgaben und der Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, 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 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.

Diese 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.

2.1.6 Artikel 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.

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 "Aufgabe" wird neu aufgenommen, womit erreicht wird, dass sich die konkrete Zusammensetzung einer Kommission nach der Art der wahrzunehmenden Aufgabe orientiert. Unter den Begriff "Interessengruppen" fallen auch Landesgegenden und die Berücksichtigung regionaler Vertretungen.

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 als Mitglieder in ei-

ner Kommission gewählt werden dürfen. Damit wird die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Kommissionenverordnung enthaltene Regelung verschärft.

Es wurde darauf verzichtet, sog. informelle Gremien zur Behandlung von Einzelfragen von den Bestimmungen über ausserparlamentarische Kommissionen auszunehmen, wie das heute der Fall ist. Auf solche informelle Gremien – deren Status unklar ist – wird verzichtet, um Transparenz über den Beizug Externer und die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen zu haben.

Die Frage der Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat als National- oder als Ständerat und der Mitgliedschaft in einer ausserparlamentarischen Kommission ist nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage, sondern betrifft eine Teilrevision von Artikel 14 des Parlamentsgesetzes (ParlG) vom 13. Dezember 2002⁹, die der Bundesversammlung mit gesonderter Botschaft vom 22. September 2006¹⁰ unterbreitet wurde.

2.1.7 Artikel 57f

Absatz 1 verpflichtet die Kommissionsmitglieder, ihre Interessenbindungen im Zeitpunkt 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. Vorgesehen ist, dass die bereits bestehende Datenbank über die ausserparlamentarischen Kommissionen mit den entsprechenden Angaben über die Interessenbindungen anlässlich der nächsten Gesamterneuerungswahlen ergänzt wird.

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

2.1.8 Artikel 57g

Absatz 1 verankert den Grundsatz der Entschädigungspflicht für die Aufwendungen der Kommissionsmitglieder. Der Bundesrat kann gestützt auf seine allgemeine Vollzugskompetenz nach Artikel 182 Bundesverfassung¹¹ ausführende Bestimmungen erlassen. Mit der bundesrätlichen Regelung wird die heute geltende Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 12. Dezember 1996¹² über die Tagelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen aufgehoben.

Nach *Absatz 2* ist die Höhe der Entschädigungen öffentlich. Damit wird dem Anliegen des Postulates Bühlmann¹³ 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

⁹ SR 171.10.

¹⁰ BBl 2006 8009

¹¹ SR 101.

¹² SR 172.311.

¹³ 01.3143, Ausserparlamentarische Kommissionen. Transparenz bei den Entschädigungen.

1992¹⁴ über den Datenschutz (DSG), deren Bearbeitung nach Artikel 17 Absatz 1 DSG einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

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 anpassen zu können. 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 2001¹⁵ 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 ausgerichteten Kommissionenwesen und leistet dadurch auch einen Beitrag zur Kosteneinsparung. Für das Jahr 2005 hat das Eidgenössische Personalamt (EPA) Kosten von insgesamt CHF 21'221'910.50 errechnet.¹⁶ Diesem Anliegen dient auch die Offenlegung der Entschädigungen.
- Die Überprüfungspflicht umfasst 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.
- Mit der verfassungsrechtlichen (Art. 147 BV) und gesetzlichen Verankerung des Vernehmlassungsrechts wurde der Bedeutung dieses Instrumentes Rechnung getragen. In seiner Botschaft vom 21. Januar 2004¹⁷ zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren hat sich der Bundesrat für eine Stärkung des Vernehmlassungsverfahrens ausgesprochen. Der Einbezug von ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Kreisen soll in erster Linie mittels Vernehmlassungen und nicht über ausserparlamentarische Kommissionen erfolgen. Diese Vorlage verankert die Subsidiarität von Kommissionen und leistet dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Vernehmlassungsrechts; der Einbezug von ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Kreisen in einem förmlichen Verfahren wird gestärkt. Im Hinblick auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz von Vorhaben ist das für den Bund wichtig.

¹⁴ SR 235.1.

¹⁵ BBl 2001 3850.

¹⁶ Diese Zahlen sind allerdings beschränkt aussagekräftig. Zum einen beinhalten sie auch die Kosten von Rekurskommissionen, die per Ende 2006 in das Bundesverwaltungsgericht überführt worden sind. Zum andern entspricht die Anzahl der erhobenen Kommissionen nicht dem Bestand, wie ihn die Bundeskanzlei aufgrund der Meldungen der Departemente führt, sondern ist geringer.

¹⁷ BBl 2004 533.

- Im Gegensatz zum Kommissionenwesen sind Vernehmlassungen öffentlich.¹⁸ Die Stärkung des Vernehmlassungsrechts als Instrument des Einbezugs ausserhalb der Bundesverwaltung stehender Kreise zulasten des Kommissionenwesens bedeutet einen Schritt in Richtung Transparenz im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren.
- Mit der Zuweisung der Zuständigkeiten zur Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen werden die politische Führung durch den Bundesrat und die Verantwortung der obersten Verwaltungsspitzen gestärkt.
- 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 überprüfen zu müssen. Kosteneinsparungen haben schliesslich die Bestimmungen über die Grösse ausserparlamentarischer Kommissionen sowie über die nur ausnahmsweise Einsitznahme von Angehörigen der Bundesverwaltung in Kommissionen zur Folge.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sind ständige Adressaten von Vernehmlassungen.¹⁹ Ihren Stellungnahmen kommt besonderes Gewicht zu, wenn es um Fragen der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht geht.²⁰ Demgegenüber sind die Kantone und Gemeinden – allein schon aufgrund zeitlicher und personeller Kapazitäten – längst nicht in allen ständigen Kommissionen des Bundes vertreten. Die avisierte Stärkung der Vernehmlassungen als das primäre Instrument des Miteinbezugs stärkt somit die Kantone und Gemeinden im Vergleich zu den übrigen interessierten Kreisen.

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 2003-2007²¹ eine Reform der Bundesverwaltung in Aussicht gestellt. Die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen bildet Bestandteil dieser Verwaltungsreform.

¹⁸ Artikel 9 Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG; SR 172.061).

¹⁹ Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a und c VIG.

²⁰ Artikel 18 Absatz Absatz 1 VIV.

²¹ BBl 2004 1149.

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 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. 1 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, Bestimmung über die Offenlegung der Interessenbindungen von Kommissionsmitgliedern zu bestimmen.

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 noch bestehenden entsprechenden Bestimmungen der Kommissionenverordnung werden insoweit in die RVOV überführt.