



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Sektion Recht

März 2016

Erläuterungen zur Teilrevision der Vernehmlassungsverordnung (VIV)

1. Ausgangslage

1.1 Die Evaluation des Vernehmlassungsverfahrens

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben sich den letzten Jahren mit dem Vernehmlassungsverfahren befasst und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation beauftragt. Die zuständige Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) entschied hierauf, dass die PVK den Fokus der Untersuchung auf die Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen legen soll. Gestützt auf den PVK-Bericht vom 9. Juni 2011¹ (PVK-Bericht) verabschiedete die GPK-N ihren Bericht vom 7. September 2011² mit verschiedenen Empfehlungen für eine Überprüfung der Vernehmlassungsgesetzgebung.

Die Delegationen des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen haben am Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 einen Beschluss gefasst, eine gemeinsame **Arbeitsgruppe Bund-Kantone** einzusetzen, um auf technischer Ebene lösungsorientierte Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe (**AG Bund-Kantone**) hat in ihrem **Bericht vom 13. Februar 2012**³ unter anderem auch Massnahmen vorgeschlagen, die zu einer besseren Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen von Vernehmlassungen und Anhörungen führen sollen. Die Empfehlungen betreffen namentlich die Gestaltung des erläuternden Berichts zu Vernehmlassungsentwürfen, die Vernehmlassungsunterlagen und die Ergebnisberichte. Anlässlich des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012 wurde der Bericht zur Kenntnis genommen und die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen beschlossen. Die Umsetzung der das Vernehmlassungsrecht betreffenden Empfehlungen wird im Wesentlichen auf Verordnungsebene erfolgen.

1.2 Die Botschaft des Bundesrates

Am 6. November 2013 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Vernehmlassungsgesetzes (VIG). Mit der Gesetzesvorlage setzte er eine Reihe von Massnahmen zu den Empfehlungen der GPK-N um, die er bereits am 15. Februar 2012 beschlossen hatte. Die Vorlage sieht folgende Schwerpunkte vor⁴:

- Stärkung der Rolle und Kompetenzen der Bundeskanzlei (BK): Die federführenden Stellen sollen in der Verordnung ausdrücklich verpflichtet werden, die Vorlage der BK rechtzeitig vor der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Prüfung der gesetzlichen Vorgaben vorzulegen.
- Keine Unterscheidung mehr zwischen "Vernehmlassungen" und "Anhörungen": Die begriffliche Unterscheidung wird fallen gelassen. Stattdessen soll es zweierlei Verfahren geben: solche, die vom Bundesrat eröffnet, und solche, die von den Departementen oder der BK eröffnet werden.
- Transparenz der Ergebniskommunikation: Die beiden Verfahren sollen weitgehend vereinheitlicht und im Gesetz präziser geregelt werden.

¹ BBI 2012 2361

² BBI 2012 2351

³ Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Febr. 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012, www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Föderalismus

⁴ BBI 2013 8875 ff.; Gesetzesvorlage: S. 8909-8912

- Einführung einer Begründungspflicht bei Fristverkürzungen: Die gesetzliche Mindestfrist beträgt drei Monaten. Um eindeutigen Bezugsrahmen für alle Vernehmlassungen zu haben, werden im Gesetz verlängerte Mindestfristen während Ferien- und Feiertagen festgelegt. Bei einer Fristverkürzung soll die Dringlichkeit im Begleitschreiben an die Vernehmlassungsadressaten sachlich begründet werden.
- Verzicht auf konferenziell durchgeführte Verfahren: Mündliche Verfahren sollen neben dem schriftlichen nur noch ergänzenden Charakter haben.
- Verzicht auf die Durchführung eines Verfahrens, wenn der gesetzlich umschriebene Zweck (Art. 2 Abs. 2 VIG) nicht erfüllt wird: Die unbestrittene Praxis, in welchen Fällen ausnahmsweise auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden darf, soll transparent und abschliessend im Gesetz aufgelistet werden.

1.3 Anpassung der Vorlage des Bundesrates in der parlamentarischen Beratung

Der Ständerat hat sich als Erstrat mit der Vorlage in der Frühjahrsession 2014 befasst. Am 27. Januar 2014 fand eine Anhörung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) durch die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S) statt. Die Anträge der KdK wurden von der SPK-S zum Teil übernommen. Nach Eintreten auf die Vorlage und anschliessender Detailberatung beschloss der Ständerat am 3. März 2014 einstimmig Annahme des modifizierten Entwurfs.⁵

Als Zweitrat befasste sich der Nationalrat am 2. Juni 2014 auf Antrag der SPK-N mit dem Gesetzesentwurf. Er beschloss in der Detailberatung, die Ausnahmen auf Durchführung einer Vernehmlassung und die Einschränkung des Adressatenkreises bei Vorhaben von geringfügiger Tragweite zu streichen. Damit schuf er in der Gesamtabstimmung Differenzen zum Ständerat und zur Vorlage des Bundesrates.⁶ In der Differenzvereinbarung vom 10. September beziehungsweise vom 15. September 2014 einigten sich die Räte auf einen Kompromiss.

Gemäss der in der Schlussabstimmung vom 26. September 2014⁷ verabschiedeten Vorlage kann die zuständige Behörde auf eine Vernehmlassung nur dann verzichten, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind. Eine Vernehmlassung ist auch nicht zwingend nötig, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisationen oder das Verfahren von Bundesbehörden betrifft.⁸

Ferner darf der Adressatenkreis nicht eingeschränkt werden. Der Bundesrat hatte im Gesetz verankern wollen, dass der Adressatenkreis eingeschränkt werden kann, wenn das Gesetzesprojekt von untergeordneter Bedeutung ist oder wenn vor allem die Kantone davon betroffen sind.

Zudem können die Departemente ihre Eröffnungskompetenz nicht an eine untergeordnete Verwaltungseinheit übertragen⁹, wie dies der Bundesrat in seiner Vorlage vorgeschlagen hatte.

⁵ vgl. Fahne FS 2014 zu 13.088; AB 2014 S 3

⁶ vgl. Fahne SS 2014; AB 2014 N 781

⁷ siehe Referendumsvorlage: BBl 2014 7267

⁸ Art. 3a Abs. 1

⁹ Art. 5 Abs. 1

2. Ergebnisse der Sitzungen der IDAG „Revision des Vernehmlassungsrechts“

Die Revisionsarbeiten wurden im Oktober 2014 aufgenommen und im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe mit Einbezug von Kantonsvertretungen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) durchgeführt. Die Konferenz der Kantonsregierungen verlangte die Durchführung einer Vernehmlassung bei den Kantonen.

Die Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV)¹⁰ wird im Rahmen der Gesetzesrevision angepasst. Bei der Änderung der VIV wird ebenfalls der bereits erwähnte Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone¹¹ berücksichtigt. Der Bericht macht Empfehlungen für eine bessere Berücksichtigung von Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Erlassen des Bundes, insbesondere durch die Kantone, in den Vernehmlassungsverfahren.¹²

3. Konsultation der SPK-N

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat im Rahmen der Beratungen zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes verlangt, zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung nach Art. 151 Abs. 1 Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10) konsultiert zu werden. Sie gab die beiden folgenden Empfehlungen ab:

- Die SPK-N empfiehlt, die sinngemässe Anwendung durch parlamentarische Kommissionen in Art. 4a explizit vorzusehen. Es entspreche nicht der Stellung parlamentarischer Kommissionen, dass sie gegenüber der Bundeskanzlei eine Konsultationspflicht haben. Parlamentarische Kommissionen verkehrten mit dem Bundesrat und nicht mit einzelnen Departementen oder Ämtern. Hingegen sei es richtig und wichtig, dass parlamentarische Kommissionen bezüglich der Frage der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens von der Bundeskanzlei die notwendigen Sach- und Rechtsauskünfte einholen.

Das Anliegen, es gelte die Stellung der parlamentarischer Kommissionen zu berücksichtigen, wurde letztlich – aufgrund eines im Rahmen der Ämterkonsultation von den Parlamentsdiensten geäusserten Antrags – mittels Anpassung von Art. 1 E-VIV berücksichtigt.

- Beim neu vorgeschlagenen Art. 15a RVOV empfiehlt die SPK-N, auch die Gemeinden bzw. die kommunalen oder interkommunalen Behörden aufzuführen. Diesem Anliegen wurde Rechnung getragen, indem Art. 15a RVOV mit den weiteren Vollzugsträgern ergänzt wurde.

4. Vernehmlassungsergebnisse (Inhaltsübersicht)

Im Rahmen des vom 1. Juli 2015 bis zum 23. Oktober 2015 dauernden Vernehmlassungsverfahrens sind insgesamt 41 Stellungnahmen eingegangen.

Die beabsichtigte Änderung der Vernehmlassungsverordnung wird im Grundsatz begrüsst. Zwar hat ein grosser Teil der Stellung Nehmenden Anregungen oder Änderungsanträge zur Vorlage angebracht. Diese verteilen sich jedoch auf die verschiedenen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs. Die vorgebrachten Änderungsanträge

¹⁰ SR 172.061.1

¹¹ vgl. Ziff. 1.1; und Bot. zur Änderung des VIG: BBl 2013 8875; S. 8881.

¹² vgl. Bericht Ziff. 2.1, 2.2 und 2.2.4

betreffen insbesondere die Amtssprachen, in denen die Vernehmlassungsunterlagen zu erstellen sind (Art. 7 Abs. 2 und 3 E-VIV), den Inhalt des erläuternden Berichts (Art. 8 E-VIV), den Ergebnisbericht (Art. 20 E-VIV) sowie die Bestimmung zur Zusammenarbeit mit den Kantonen (neu vorgeschlagener Art. 15a RVOV). Hier befassten sich die Stellungnahmen vor allem mit der Frage, wer nebst den Kantonen ebenfalls noch einzubeziehen ist und wie der Einbezug der kantonalen bzw. interkantonalen Stellen vonstatten gehen soll.

Die detaillierten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens können dem Ergebnisbericht¹³ entnommen werden.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Im Folgenden wird der Entwurf zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung (E-VIV) erläutert:

I

Art. 1 Geltungsbereich

Nach bisherigem Recht gilt die Verordnung für Vernehmlassungen, die vom Bundesrat eröffnet werden. Mit der Revision wird der Geltungsbereich der Verordnung erweitert:¹⁴ Die Vernehmlassungsverordnung gilt für die Vernehmlassungsverfahren, die vom Bundesrat, von einem Departement, der Bundeskanzlei oder einer Einheit der Bundesverwaltung eröffnet werden.

Artikel 1 Absatz 2 E-VIV legt fest, dass die Bestimmungen der Verordnung für die parlamentarischen Kommissionen sinngemäss gelten, soweit ein Gesetz oder eine Verordnung nichts anders bestimmt. Damit wird der Stellung und den besonderen Bedürfnissen von parlamentarischen Kommissionen Rechnung getragen und das Gewaltenteilungsprinzip beachtet. Der Bundesrat soll nicht abschliessend festlegen, wie die Bundesversammlung zu handeln hat.

Art. 2 Anhörungen

Durch die weitgehende Vereinheitlichung der beiden Verfahren (Vernehmlassungen und Anhörungen)¹⁵ wurde der Art. 10 VIG gegenstandslos und daher aufgehoben.¹⁶ Art. 2 VIV regelt das Anhörungsverfahren und ist somit ebenfalls aufzuheben.

Art. 3 Planung

Wie bereits bei Art. 1 erläutert, sieht die vorliegende Änderung vor, den Geltungsbereich der Verordnung zu erweitern. Daher wird in Art. 3 in Bezug auf die Planung (wie auch in Art. 4 Abs. 1 hinsichtlich der Koordination) der Begriff „federführende Behörde“ verwendet.

¹³ Abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2015.html> (nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat).

¹⁴ Für die Regelung des Geltungsbereiches auf Gesetzesstufe vgl. Art. 1 Abs. 2 VIG.

¹⁵ BBI 2003 8875 8893 f.

¹⁶ BBI 2014 7267

Die Departemente haben in der IDAG „Revision des Vernehmlassungsrechts“ den Wunsch geäußert, die bisherige Halbjahresplanung laufend aktualisieren zu können, damit die verwaltungsexternen Kreise über Verschiebungen der Eröffnungen von Vernehmlassungen oder sonstigen Änderungen in der Planung besser informiert werden können. Art. 3 trägt dem Rechnung und hält fest, dass die Planung laufend aktualisiert wird, wenn die federführenden Behörden Änderungen mitteilen.

Die BK wird weiterhin regelmässig Umfragen durchführen, um die Aktualität der Planung zu gewährleisten.

Art. 4 Koordination

Für die durchführende Behörde wurde bereits in Art. 3 E-VIV der Begriff „federführende Behörde“ eingeführt.

Nach bisherigem Recht legt nach Art. 4 Abs. 2 VIV das Departement in Absprache mit der Bundeskanzlei fest, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist. Dieser Absatz ist zu streichen, da es keine Anhörungen mehr gibt. Der heutige Absatz 3 wird zu Absatz 2.

Gemäss dem neuen Art. 4a werden die Unterlagen jeder Vernehmlassung nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 rev.VIG, also sowohl die „obligatorischen“ wie auch die „fakultativen“ Vernehmlassungen, der Bundeskanzlei zur Prüfung vorgelegt. In Absprache mit der Bundeskanzlei beschliesst dann die federführende Behörde, ob bei einer Vorlage eine „obligatorische“ oder eine „fakultative“ Vernehmlassung durchzuführen ist.

Art. 4a (neu) Konsultation der Bundeskanzlei

Der neue Art. 4a ist im Wesentlichen das Ergebnis eines Schriftenwechsels zwischen der GPK-N und dem Bundesrat. Mit ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2012¹⁷ zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012¹⁸ ersuchte die GPK-N den Bundesrat, zur Funktion der Bundeskanzlei vertieft Stellung zu nehmen. Weiter wies die GPK-N insbesondere auf das Problem der mangelnden Kenntnis der Vorgaben des Vernehmlassungsrechts bei den Adressaten hin und verlangte vom Bundesrat eine vertiefte Prüfung.

In seiner Antwort vom 5. September 2012 an die GPK-N erläuterte der Bundesrat zur Umsetzung der Empfehlung 1¹⁹ die Funktion der Bundeskanzlei bei der Prüfung von Vernehmlassungen. Demnach werden die Unterlagen jeder Vernehmlassung vor Eröffnung des Verfahrens von der Bundeskanzlei auf Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und auf Vollständigkeit geprüft. Können sich die Bundeskanzlei und das zuständige Departement über wesentliche Punkte nicht einigen (zum Beispiel, ob zu einer bestimmten Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist oder ob die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist erfüllt sind), so muss der Bundesrat über diese Frage entscheiden.

¹⁷ BBI 2013 6259, Ziff. 3.2 (www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte-Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommissionen GPK > Berichte-2012; Ziff. 3.2)

¹⁸ BBI 2012 2409

¹⁹ BBI 2013 8883 (Ziff. 1.3)

In diesem Sinn soll die federführende Behörde die Vernehmlassungsunterlagen der Bundeskanzlei rechtzeitig vor Eröffnung der Vernehmlassung zur Prüfung unterbreiten. Das verwaltungsinterne Verfahren richtet sich nach der RVOV²⁰. Wird das Verfahren durch den Bundesrat eröffnet, so ist vorgängig nach Art. 4 RVOV eine Ämterkonsultation durchzuführen. In bestimmten Situationen (bspw. wenn gemäss Art. 3a VIG auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden soll) ist eine möglichst frühzeitige Konsultation der Bundeskanzlei – d.h. vor der Ämterkonsultation – angebracht, damit Planungsschwierigkeiten vermieden werden können. Ist aber das Departement nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b rev.VIG oder eine Verwaltungseinheit nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c für die Eröffnung zuständig, so richtet sich das verwaltungsinterne Verfahren nach 15 RVOV (Mitwirkung mitinteressierter Verwaltungseinheiten). Dieses Verfahren wird in der Praxis wie eine Ämterkonsultation durchgeführt (für Erlasse nun explizit Art. 15 Abs. 2^{bis} RVOV).

Will die federführende Behörde auf die Durchführung einer obligatorischen Vernehmlassung nach Art. 3 Abs. 1 rev.VIG verzichten, hat sie ebenfalls vorgängig die Bundeskanzlei zu konsultieren.

Art. 5 Abs. 2

Die Liste der geplanten Vernehmlassungen wird bisher halbjährlich veröffentlicht. Die darin enthaltenen Angaben sind somit schnell veraltet. Künftig findet daher eine rollende Planung der Vernehmlassungen statt mit einer laufenden Aktualisierung der Liste.

Art. 6 Begründungspflicht

Dieser Artikel entspricht weitgehend dem bisherigen Recht und der Praxis. Der Wortlaut wurde dem rev.VIG angepasst. Die Begründungspflicht im Antrag an die eröffnende Behörde wurde explizit in der Verordnung aufgenommen.

Art. 7 Umfang und Sprache der Vernehmlassungsunterlagen

Diese Bestimmung soll nicht nur für das Verfahren vor dem Bundesrat gelten (vgl. bisheriger Art. 1 VIV²¹). Daher wird der geltende Art. 7 Abs. 1 VIV gestrichen und der Artikel neu gegliedert.

Die AG Bund-Kantone beantragt in ihrem Bericht vom 13. Februar 2012²² (siehe Ziff. 1.1) eine Ergänzung des bisherigen Absatzes 2. Die Vernehmlassungsunterlagen sollen mit konkreten Fragen zur Vollzugstauglichkeit der Vorlage ergänzt werden (z.B. durch einen Fragebogen). Sie schreibt dazu: „Dies würde die zuständige Bundesstelle veranlassen, sich mit Umsetzungsfragen vermehrt auseinanderzusetzen und es ihr erlauben, allfällige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des geplanten Erlasses zu erkennen. Ein Fragebogen würde zudem die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse

²⁰ SR 172.010.1

²¹ Roter Ordner: http://intranet.bk.admin.ch>roter_ordner>vernehmlassungsverfahren

²² Ziff. 2.2.3/4.

erleichtern. Zur Ausgestaltung des Fragebogens könnte die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen und den Kantonen einen Leitfaden oder eine Checkliste erarbeiten.“

In der IDAG hat die Vertretung der Kantone beantragt, diese Ergänzung stattdessen in den folgenden Artikel 8 einzufügen (vgl. Absatz 3): Der erläuternde Bericht äussert sich oder stellt gegebenenfalls Fragen zur Notwendigkeit einer mit den Vollzugsträgern koordinierten Umsetzungsplanung sowie zum Zeitbedarf für die Umsetzung in den Kantonen und in den Gemeinden.

In den Ausführungen zum Kapitel „Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung“ ergänzt die AG Bund-Kantone:²³ „Die Fragen werden ins Begleitschreiben zur Vernehmlassungsvorlage integriert oder in einem separaten Fragenkatalog aufgeführt. Die Vernehmlassungsadressaten werden im Begleitschreiben ausdrücklich eingeladen, (auch) zu diesen Fragen Stellung zu nehmen...“

In der IDAG „Revision Vernehmlassungsrecht“ herrschte die Einschätzung vor, dass es nicht sinnvoll wäre, einen separaten Fragebogen zur Umsetzung als Bestandteil der Vernehmlassungsunterlagen in der Verordnung festzuschreiben. Im Sinne einer Minimalanforderung wird in Art. 9 vorgesehen, dass das Orientierungsschreiben die Frage der Umsetzung thematisiert.

Nach Absatz 3 kann bei völkerrechtlichen Verträgen auf Übersetzungen der Vorlage und des erläuternden Berichts verzichtet werden, wenn das Vorhaben dringlich ist. Auch bei fakultativ durchgeführten Vernehmlassungen (Art. 3 Abs. 2 rev.VIG) kann ausnahmsweise auf diese Übersetzungen verzichtet werden. Dies soll nur für Vorlagen gelten, die ausschliesslich von örtlicher oder regionaler Bedeutung sind. In diesen Fällen können Vorlage und erläuternder Bericht in nur einer oder zwei Amtssprachen erstellt werden. So erfolgte z.B. die Anhörung vom 30. Oktober 2013 zur Revision der Moorlandschaftsverordnung, Objekt Nr. 106 Wetzikon/Hinwil, nur in deutscher Sprache, weil sie ausschliesslich von lokaler Bedeutung war.

Art. 8 Erläuternder Bericht

Artikel 8 entspricht weitgehend dem bisherigen Recht. Der Text wurde neu gegliedert. Absatz 3 übernimmt den Vorschlag der AG Bund-Kantone in ihrem Bericht vom 13. Februar 2012, den sie wie folgt begründet:²⁴ „Im erläuternden Bericht zu einer Vernehmlassungsvorlage könnten substantielle Überlegungen zu Umsetzungsfragen angestellt werden. Dies würde den Gesetzgeber zu einer eingehenderen Befassung mit Umsetzungsfragen zwingen und könnte die Kantone zu vermehrten diesbezüglichen Stellungnahmen veranlassen...“. In diesem Sinne wurde der Absatz 3 eingefügt (siehe dazu auch Art. 7), wobei im erläuternden Bericht nicht nur die Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden thematisiert werden sollen, sondern – wo angezeigt – auch auf allfällige weitere Vollzugsträger (vgl. Abs. 3 Bst. a). Der erläuternde Bericht muss zudem neu auch Ausführungen und wo nötig Fragen an die Adressaten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen (auf die Gesamtwirtschaft und auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen) enthalten (Abs. 3 Bst. d). Ausserdem sind bei Erlassentwürfen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Vollzugsträger und die weiteren Normadressaten zu rechnen ist, im erläuternden Bericht auch Ausfüh-

²³ Ziff. 3.2/5

²⁴ Ziff. 2.2.3/2.

rungen zum voraussichtlichen Inhalt der darauf gestützt zu erlassenden Verordnungen zu machen (Absatz 4). Es handelt sich dabei um Erlassentwürfe, die viele Personen betreffen, grosse finanzielle Konsequenzen haben (insbesondere für die Adressaten), schwere Grundrechtseingriffe umfassen, erhebliche Umsetzungsverpflichtungen für die Adressaten mit sich bringen oder politisch umstritten sind.

Der Aufbau des erläuternden Berichts folgt demjenigen einer Botschaft²⁵, unter Weglassung derjenigen Rubriken, zu denen im Zeitpunkt der Vernehmlassung noch keine Aussagen gemacht werden können.

Art. 9 Orientierungsschreiben an die Adressaten

Der Begriff „Begleitschreiben“ wurde ersetzt durch „Orientierungsschreiben“. Dieser entspricht der Tatsache, dass die Vernehmlassungsunterlagen in der Praxis nicht mehr per Post oder E-Mail übermittelt werden. Im Orientierungsschreiben, das im Gegensatz dazu per E-Mail oder per Post an die Adressaten geschickt wird, steht die Angabe (der Link), wo die Unterlagen elektronisch heruntergeladen werden können.

Die AG Bund-Kantone vertritt die Meinung,²⁶ dass die Kantone und allenfalls weitere Adressaten ausdrücklich eingeladen werden sollten, sich in ihren Stellungnahmen zu den Umsetzungsaspekten zu äussern, um so mit wenig Aufwand vermehrt Rückmeldungen zu erhalten. Dieser Vorschlag wurde in einem neuen Absatz 2 eingeschoben. Das hat zur Folge, dass der bisherige Buchstabe c im Absatz 1 obsolet wird.

Der bisherige Absatz 2 wird nun Absatz 3. Der Versand an die Kantone geht an die Staatskanzleien zuhanden der Regierungen.

Art. 10 Adressatenliste

Absatz 1 wird nur leicht redaktionell modifiziert und an die gängige Praxis angepasst: Es ist Aufgabe der federführenden Behörde, nach Rücksprache mit der Bundeskanzlei (vgl. Art. 4a) die im Einzelfall interessierten Kreise festzulegen. Die Bestimmung geht inhaltlich nicht über die allgemeine Koordinationsaufgabe der BK hinaus.

Mit der Teilrevision der RVOV²⁷ vom 30. Juni 2010 wurde die Bundesverwaltung in die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung gegliedert (Art. 6 RVOV). Die ausserparlamentarischen Kommissionen gehören seitdem zur dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a und Anhang 2 RVOV). Mit der Änderung des Art. 4 Abs. 2 Bst. e rev.VIG werden die im Einzelfall interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen neu zur Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren eingeladen. Da aber der bisherige Art. 10 Abs. 2 VIV die Einheiten der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung von der Adressatenliste ausschliesst, ist er anzupassen.

²⁵ Vgl. Leitfaden für Botschaften des Bundesrates (Botschaftsleitfaden; <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de>)

²⁶ Ziff. 2.2.3/3.

²⁷ SR 172.010.1

Art. 12 Information

Der bisherige Absatz 3 (Führen einer öffentlich zugänglichen Liste der eröffneten Vernehmlassungen durch die Bundeskanzlei) ist aus systematischen Gründen nun in Art. 13 Abs. 2 geregelt.

Art. 13 Bekanntmachung

Artikel 13 entspricht der bisherigen Praxis. Danach sollen weiterhin nur die obligatorischen Vernehmlassungen (Art. 3 Abs. 1 rev.VIG) im Bundesblatt veröffentlicht werden. Eine weitergehende Pflicht zur Publikation im Bundesblatt erscheint kaum sinnvoll, weil ohnehin die Angaben zu allen Verfahren auf der entsprechenden Plattform der Bundeskanzlei publiziert werden.

Art. 14 Vernehmlassungsunterlagen

Absatz 1 wurde wegen den Gesetzesänderungen in Bezug auf die eröffnende Behörde (Art. 5 rev.VIG) leicht angepasst. Der bisherige Absatz 2 ist zu streichen, da die Vernehmlassungsunterlagen – mit Ausnahme des Orientierungsschreibens, welches die elektronische Bezugsquelle der Unterlagen enthält – in der Praxis nicht mehr per Post oder E-Mail versandt werden.

Art. 16 Veröffentlichung der Stellungnahmen

Wenn die Vernehmlassung durch den Bundesrat oder durch eine parlamentarische Kommission eröffnet wird, ist die mit der Durchführung des Verfahrens nach Art. 6 rev.VIG betraute Behörde für die Bekanntmachung der Stellungnahmen und Protokolle zuständig.

Nach Artikel 9 Abs. 1 Bst. c rev.VIG sind – wie im bisherigen Recht – die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen werden nach Art. 9 Abs. 2 VIG durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form zugänglich gemacht und können zu diesem Zweck technisch aufbereitet werden. In der Praxis werden die Stellungnahmen seit einigen Jahren vermehrt auf der Website der Departemente oder zentral auf der von der Bundeskanzlei betreuten offiziellen Website²⁸ aufgeschaltet. Aus Transparenz- und Kohärenzgründen sollen künftig die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen zentral auf der von der Bundeskanzlei betreuten Website aufgeschaltet werden. Dies wird in Art. 16 E-VIV entsprechend festgehalten. Die Regelung von Art. 9 Abs. 1 Bst. c rev.VIG wird damit in dem Sinne präzisiert, als dass künftig die Stellungnahmen in jedem Fall elektronisch von der BK veröffentlicht werden müssen. Eine zusätzliche Aufschaltung auf den Websites der Departemente oder Ämter bleibt natürlich weiterhin möglich, ebenso die im VIG aufgeführte Gewährung der Einsichtnahme und die Abgabe von Kopien.

²⁸ www.admin.ch > Vernehmlassungen

Art. 17 Konferenzielles Vernehmlassungsverfahren

Da es keine konferenziellen Verfahren mehr gibt (vgl. Art. 7 rev.VIG), ist Art. 17 VIV aufzuheben.

Art. 18 Antrag

Diese Bestimmung, die sich bisher nur auf den Antrag an den Bundesrat bezog, wurde offener formuliert: Die Bewertung und Gewichtung der Vernehmlassungsergebnisse erfolgt im Antrag an die *für die Verabschiedung des Vorhabens zuständige Behörde*. Wenn bspw. eine fakultative Vernehmlassung (gemäss Art. 3 Abs. 2 VIG) zu einer Departementsverordnung durchgeführt wurde, so sind die Vernehmlassungsergebnisse im Antrag an das zuständige Departement zu bewerten und zu gewichten. Anders verhält es sich, wenn eine Bundesratsverordnung betroffen ist. In diesem Fall erfolgt die Bewertung und Gewichtung im Antrag an den Bundesrat.

Art. 20 Ergebnisbericht

Im Ergebnisbericht wird nach Antrag des Berichts der AG Bund-Kantone vom 13. Februar 2012²⁹ der Umsetzung des geplanten Erlasses ein besonderes Kapitel gewidmet. Gleiches gilt für die Botschaft des Bundesrates. Die Ergebnisse von Vernehmlassungsverfahren werden transparenter kommuniziert.

Art. 21 Veröffentlichung und Information

Diese Bestimmung wurde redaktionell angepasst. Zudem wird – entsprechend der geltenden Praxis – explizit festgehalten, dass die Bundeskanzlei in elektronischer Form eine öffentlich zugängliche, laufend aktualisierte Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungen führt (Abs. 3).

Art. 21a

Unter dem neuen Gliederungstitel 5a soll aus Gründen der Systematik die Pflicht zur Begründung eines Verzichts auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens in Art. 21a VIV aufgenommen werden. Die Begründung muss im Antrag an den Bundesrat, gegebenenfalls in der Botschaft oder im erläuternden Bericht enthalten sein.

²⁹ Bericht 2.2.3/7. und 3.2/7.

II Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998³⁰ (RVOV)

Art. 15a RVOV Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Vollzugsträgern

Die AG Bund-Kantone „Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone“ (vgl. Ziff. 1.1) hat zuhanden des Föderalistischen Dialogs³¹ vom 16. März 2012 u.A. die folgende Empfehlung abgegeben³²: Bei Vorhaben des Bundes, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich in Bezug auf Umsetzung und Vollzug, wird die Bundesverwaltung dazu verpflichtet, bei der Erarbeitung des Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die politischen Entscheidungsträger (Departementsvorstehende) bereits in dieser frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses konkrete Informationen über die Umsetzung und den Vollzug erhalten. Die Arbeitsgruppe hält dies für die wichtigste der von ihr vorgeschlagenen Massnahmen. Eine analoge Regelung für Vorhaben des Parlaments soll durch eine Ergänzung in einem Art. 18a Parlamentsverwaltungsverordnung³³ (ParlVV) aufgenommen werden.

Die Formulierung der hier vorgeschlagenen Bestimmung wurde gegenüber dem im Bericht der Arbeitsgruppe empfohlenen Vorschlag knapper gefasst.

In seinem Bericht zur Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 vom 13. Mai 2015³⁴ hat der Bundesrat zudem in Aussicht gestellt, den Anliegen der Gemeinden, der städtischen Gebiete sowie der Agglomerations- und der Berggebiete bei der Rechtsetzung und bei der Umsetzung des Bundesrechts noch besser Rechnung zu tragen. Verbesserungen sollen – unter anderem – in Hinblick auf den Einbezug von deren Anliegen bei der Vorbereitung von Erlassen vorgenommen werden³⁵.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen oder den erwähnten weiteren Vollzugsträgern betrifft Vorhaben, die von diesen umgesetzt werden müssen und die die Bereitstellung erheblicher Ressourcen (Finanzen, Personal, Infrastruktur) bzw. die Vornahme grosser organisatorischer Anpassungen (insb. die Schaffung neuer Behörden) oder grössere Anpassungen kantonaler Gesetzgebungen verlangen. Es geht darum, die Kantone oder – wo angezeigt – weitere (insb. kommunaler) Vollzugsträger bei *wichtigen* Vorhaben einzubeziehen. Kriterien zur Beurteilung der Bedeutung eines Vorhabens sind insbesondere die finanziellen Konsequenzen für die Kantone oder weiterer Vollzugsträger, die Zahl der Betroffenen (Personen, Unternehmen) und seine politische Umstrittenheit.

Als Beispiele für Rechtsbereiche, bei denen eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (und gegebenenfalls weiteren Vollzugsträgern) bei der Rechtsetzung entweder laufend stattfindet oder für einzelne Gesetzgebungsprojekte stattfand, können die Folgenden erwähnt werden: Lebensmittelrecht, Chemikalienrecht, Medizinalberufegesetz, NFA, Sprachengesetz, Bundesgesetzgebung betr. Lotterien und gewerbmässige Wetten (vgl. Bericht Arbeitsgruppe S. 11). Ein Einbezug von Städten, Ge-

³⁰ SR 172.010.1

³¹ Dazu: Ziff. 1.1; S. 2

³² Bericht 3.1/2; dazu 2.1.3/3. und 2.4.3/3

³³ SR 171.115

³⁴ BBl 2015 3881

³⁵ a.a.O., 3883, 3908

meinden und Berggebieten kann z.B. bei besonders wichtigen Vorhaben in den Bereichen Ausländer- und Integrationspolitik, Raumordnung (insb. Agglomerationspolitik), Wohnungspolitik, Regionalförderung oder öffentlicher Verkehr angezeigt sein, wenn diese Vollzugsträger ausserordentlich stark und direkt betroffen sind.

Der Bericht der Arbeitsgruppe weist unter anderem auf folgende Punkte hin³⁶: Die Kantone sollen über die KdK angegangen werden. Es sei nicht ausreichend, wenn die zuständige Stelle der Bundesverwaltung einzelne kantonale Fachstellen oder -gremien konsultiert. Wenn Kantonsvertreterinnen und -vertreter für die Mitwirkung an einem Vorhaben bezeichnet werden, müssen die Kantone gewährleisten, dass diese die Anliegen aller betroffenen Kantone repräsentativ vertreten. Es ist ebenfalls an den Kantonen (und namentlich an der KdK), zu gewährleisten, dass alle interessierten Kantone die relevanten Informationen erhalten. Die Kantone können auf die Mitwirkung auch von sich aus verzichten, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass sie nicht nötig oder sinnvoll ist bzw. wenn die unterschiedlichen Interessenlagen unter den Kantonen ein kohärentes Mitwirken nicht zulassen. Je nach betroffenem Sachgebiet seien auch interkantonale Gremien, namentlich die zuständigen Direktorenkonferenzen einzubeziehen.

Die weiteren genannten Vollzugsträger sind – wo eine Betroffenheit gegeben und ihr Einbezug angezeigt ist – über die sie vertretenden gesamtschweizerischen Dachverbände zu kontaktieren, also den schweizerischen Städteverband, den schweizerischen Gemeindeverband oder die schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete.

Die koordinierte Umsetzungsplanung soll den Kantonen oder weiteren Vollzugsträgern insbesondere ermöglichen, bei der Bestimmung des Zeitpunktes des Inkrafttretens mitzureden. So kann besser sichergestellt werden, dass den Kantonen oder den weiteren Vollzugsträgern genügend Zeit für die nötigen organisatorischen oder legislativen Massnahmen zur Verfügung steht.

Absatz 2: Es erfolgt eine Konkretisierung, was "wesentliche Interessen" gemäss Absatz 1 sind.

III Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, die Verordnung und die Gesetzesänderung vom 26. September 2014 auf den 1. April 2016 in Kraft zu setzen.

³⁶ A.a.O., S. 9 ff.