



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Sektion Recht

koj/bs 30.10.2012

Änderung des Vernehmlassungsgesetzes

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3
<i>Rolle und Kompetenzen der BK</i>	3
<i>Keine Unterscheidung mehr zwischen „Vernehmlassung“ und „Anhörung“</i>	3
<i>Transparenz der Ergebniskommunikation</i>	4
<i>Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung</i>	4
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Bericht GPK-N: Empfehlungen und Beurteilung	7
1.2.1 Rolle und Kompetenzen der Bundeskanzlei (E. 1)	7
1.2.2 Transparenz der Ergebniskommunikation (E. 2)	7
1.2.3 Abschaffung des konferenziellen Verfahrens (E. 3)	7
1.2.4 Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung (E. 4)	7
1.2.5 Zweckmässigkeit der Unterscheidung von Vernehmlassung und Anhörung? (E.5)	7
1.3 Stellungnahme des Bundesrates zum GPK-Bericht	8
1.3.1 Rolle und Kompetenzen der BK (E. 1)	8
1.3.2 Transparenz der Ergebniskommunikation (E. 2)	8
1.3.3 Abschaffung des konferenziellen Verfahrens (E. 3)	9
1.3.4 Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung (E. 4)	9
1.3.5 Unterscheidung Vernehmlassung / Anhörung ? (E. 5)	9
1.3.6 Vorgehen	9
1.4 Stellungnahme der GPK-N vom 19. Juni 2012 zur Stellungnahme des Bundesrates und Antwort des Bundesrates	10
1.4.1 Po. 12.3649 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (1)	11
1.4.2 Po. 12.3650 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (2)	11
1.4.3 Po. 12.3651 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (3)	11
1.5 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen	12
1.5.1 Massnahmen zur Transparenz der Ergebniskommunikation	12
1.5.2 Beibehaltung des konferenziell durchgeführten Verfahrens	13
1.5.3 Vereinheitlichung des Verfahrens	14
1.6 Umsetzung	16
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	16
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	16
3 Auswirkungen	28
3.1 Auswirkungen auf den Bund	28
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	28
3.3 Andere Auswirkungen	29
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	29
5 Rechtliche Aspekte	29
5.1 Verfassungsmässigkeit	29
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	29

Übersicht

Der Bundesrat beantragt eine Reihe von Änderungen im Vernehmlassungsrecht und erfüllt damit Empfehlungen und drei Postulate der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. So sollen unter anderem die Rolle der Bundeskanzlei verstärkt, die Transparenz in der Berichterstattung über die Ergebnisse vergrössert und die Fristen bestimmter geregelt werden; die begriffliche Unterscheidung von Vernehmlassung und Anhörung soll fallengelassen werden.

Mit der Gesetzesvorlage sollen die vom Bundesrat am 15. Februar 2012 beschlossenen Massnahmen zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 7. September 2011 umgesetzt werden. Das Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG; SR 172.061) soll in diesem Sinne punktuell verbessert werden. Die Vorlage sieht folgende Schwerpunkte vor:

Rolle und Kompetenzen der BK

Der Gesetzesentwurf (VE-VIG) trägt zur Stärkung der Rolle der Bundeskanzlei bei der Vorbereitung von Vernehmlassungsvorlagen bei. Die federführenden Stellen sollen in der Verordnung ausdrücklich verpflichtet werden, die Vorlage der Bundeskanzlei rechtzeitig vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Prüfung vorzulegen, damit sie jede Vorlage auf Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und auf Vollständigkeit prüfen kann.

Keine Unterscheidung mehr zwischen „Vernehmlassung“ und „Anhörung“

Die bisherige begriffliche Unterscheidung zwischen „Vernehmlassung“ und „Anhörung“ wird fallengelassen. Stattdessen soll es zweierlei Vernehmlassungen geben: solche, die vom Bundesrat eröffnet werden, und solche – zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite –, die von einem Departement oder der Bundeskanzlei eröffnet werden. Als Vorhaben von untergeordneter Tragweite gelten insbesondere Vorhaben mit betont technischem oder administrativem Inhalt, bei denen die Vernehmlassung in erster Linie der Beschaffung von verwaltungsexternem Fachwissen und Grundlageninformationen dient. Mit der angepassten gesetzlichen Regelung werden die von den Departementen und der BK zu eröffnenden Vernehmlassungsverfahren besser erfasst und damit von den durch den Bundesrat zu eröffnenden Vernehmlassungen klarer abgegrenzt. Bei beiden Typen von Vernehmlassungen sollen weitgehend die gleichen Regeln für das Verfahren gelten.

Bei den durch die Departemente oder die BK eröffneten Vernehmlassungen soll der Kreis der Adressaten – wie bisher – auf die durch das Vorhaben direkt betroffenen Personen und Organisationen beschränkt werden können. Die Unterscheidung, ob es sich bei der Vorlage um eine vom Bundesrat oder vom Departement eröffnete Vernehmlassung handelt, wird den Adressaten in den Begleitbriefen klar kommuniziert. Nur in klar definierten Ausnahmefällen sollen nachgeordnete Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung Vernehmlassungen selbstständig eröffnen können.

Transparenz der Ergebniskommunikation

Die beiden Verfahren sollen weitgehend vereinheitlicht und im Gesetz präziser geregelt werden. Heute betreffend das Verfahren bei Anhörungen bestehende Unklarheiten werden damit beseitigt. Wie bei den heutigen Vernehmlassungen, soll künftig das Ergebnis einer vom Departement eröffneten Vernehmlassung zwingend in einem Ergebnisbericht festgehalten werden (Art. 8 Abs. 2 und 9 Abs. 1 Bst. c VE-VIG).

Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung

Die gesetzliche Mindestfrist bei Vernehmlassungen beträgt heute 3 Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Kritisiert werden vor allem die kurzen Fristen in der Praxis bei den bisherigen Anhörungen (Art. 10 VIG). Um einen eindeutigen Bezugsrahmen für alle Vernehmlassungen zu haben, werden im Gesetz verlängerte Mindestfristen während Ferien- und Feiertagen festgelegt. Bei einer Fristverkürzung oder bei der Durchführung einer konferenziell durchgeführten Vernehmlassung soll die Dringlichkeit im Begleitschreiben an die Vernehmlassungsadressaten sachlich begründet werden.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Vernehmlassungsverfahren hat einen festen und kaum angefochtenen Platz im Rechtsetzungsverfahren des Bundes. Auch die Kantone kennen ähnliche Verfahren, die in den letzten Jahren tendenziell sogar ausgebaut und stärker formalisiert wurden¹.

Auf Bundesebene wurden wiederholt Diskussionen über Reformen des Vernehmlassungsverfahrens geführt. Bevor das geltende Vernehmlassungsrecht 2005 erlassen wurde, wiesen kritische Stimmen etwa darauf hin, dass das Vernehmlassungsverfahren inflationär verwendet werde, der Adressatenkreis zu gross und die eingehenden Antworten zu wenig hilfreich seien (weil zu ausführlich, zu technisch oder zu wenig politisch abgestützt) und dass der Nutzen insgesamt im Vergleich zum Aufwand zu gering sei, insbesondere weil politische Kompromisse im Parlament nicht vorweggenommen werden können². Die erhobene Kritik führte zur Forderung nach „Verwesentlichung“ des Verfahrens³. Diese Verwesentlichung wurde im Zuge der Neuregelung des Vernehmlassungsrechts angestrebt, die zum Erlass des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁴ (VIG) und der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005⁵ (VIV) führten, die seit 1. September 2005 in Kraft sind.

Bereits die im Rahmen der Neuregelung geführten Diskussionen zeigen, dass die Zielsetzungen und Bedürfnisse, die das Vernehmlassungsverfahren für die Verwaltung und die politischen Behörden erfüllen soll, mit den Zielsetzungen für die interessierten Kreise nur bedingt zur Deckung gebracht werden können. Für die politischen Behörden geht es darum, die politische Unterstützung für die Ziele des Vorhabens zu testen, ohne indessen den eigenen Entscheidungsspielraum für das weitere Vorgehen zu stark einzuschränken. Für die Verwaltung steht naturgemäss die Verbesserung der Kenntnis der „Realien der Gesetzgebung“, die Überprüfung der Machbarkeit des Vorhabens (Richtigkeit der zugrundeliegenden Annahmen, Wahl adäquater Regulierungsmechanismen) und die Umsetzbarkeit im Vordergrund. Für die interessierten Kreise geht es vor allem auch um politische Einflussnahme, um Einbringen eigener Interessen in den Gesetzgebungsprozess. Die Beteiligten wollen schliesslich den Aufwand für die Vernehmlassungen möglichst gering halten, gleichzeitig aber ein Maximum an für sie nützlichen Informationen daraus generieren. So möchte die Verwaltung beispielsweise möglichst strukturierte, klare und damit leicht auswertbare Antworten innert möglichst kurzer Fristen, während die Ad-

¹ Vgl. dazu etwa die Beiträge CAUSSIGNAC, SCHWAAR, LOERTSCHER sowie NUSPLIGER/BRUNNER in LeGes 2/2011, S. 205 ff.

² Vgl. KURT NUSPLIGER/STEPHAN BRUNNER, Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen, LeGes 2/2011, 239–246, S. 240 mit weiteren Hinweisen.

³ Zur Entstehung des Vernehmlassungsgesetzes vgl. THOMAS SÄGESSER, Handkommentar Vernehmlassungsgesetz, Bern 2006, Einleitung, Rz. 13 ff.

⁴ SR 172.061

⁵ SR 172.061.1

ressaten möglichst grosse inhaltliche und zeitliche Freiheit bei der Ausgestaltung ihrer Stellungnahme behalten möchten.

Das Vernehmlassungsrecht muss somit diesen unterschiedlichen Ansprüchen Rechnung tragen und sie austarieren. Der Ausgleich zwischen diesen verschiedenen Ansprüchen der am Verfahren Beteiligten muss periodisch diskutiert und gegebenenfalls neu festgelegt werden. Nachdem nun einige Jahre Erfahrung mit den vernehmlassungsrechtlichen Regelungen von 2005 gesammelt werden konnten, ergibt sich aus verschiedenen, nachstehend kurz zusammengefassten Gründen Anlass zu einer Anpassung der Rechtsgrundlagen.

In den letzten Jahren hatten sich die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte 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 2011⁶ (PVK-Bericht) verabschiedete die GPK-N ihren Bericht vom 7. September 2011⁷ 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 hat in ihrem Bericht vom 13. Februar 2012⁸ 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 Vernehmlassungunterlagen 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.

Der Bundesrat hat schliesslich aufgrund des Berichts „E-Demokratie und E-Partizipation“⁹ im Juni 2011 die Bundeskanzlei beauftragt, die Möglichkeit zur umfassenden elektronischen Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen zu prüfen und dazu einen Bericht vor-

⁶ BBI **2012** 2361

⁷ BBI **2012** 2351

⁸ Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012, verabschiedet am 13. Februar 2012

⁹ www.bk.admin.ch > Themen > E-Demokratie und E-Partizipation

zulegen. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ist gegenwärtig mit der Ausarbeitung dieses Berichts beschäftigt.

1.2 Bericht GPK-N: Empfehlungen und Beurteilung

Auf der Basis des PVK-Berichts gelangt die GPK-N in ihrem Bericht zu den folgenden Empfehlungen (E. 1-5):

1.2.1 Rolle und Kompetenzen der Bundeskanzlei (E. 1)

„Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die Rolle, die Aufgaben und die Kompetenzen der Bundeskanzlei hinsichtlich der Koordination der Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren, auch solcher, die von anderen Gesetzen als dem VIG geregelt werden, klar definiert sind. Er erarbeitet einen Vorschlag zur Erweiterung der Kompetenzen und des Instrumentariums der Bundeskanzlei in diesem Bereich und sorgt dafür, dass dieser die zur Erfüllung ihres Auftrags notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.“

1.2.2 Transparenz der Ergebniskommunikation (E. 2)

„Die GPK-N empfiehlt dem Bundesrat, zu prüfen, wie die Ergebnisse von Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren transparenter kommuniziert werden können. Er sorgt dafür, dass die Adressaten von Anhörungen aktiv und innert angemessener Frist über die Verfahrensergebnisse informiert werden.“

1.2.3 Abschaffung des konferenziellen Verfahrens (E. 3)

„Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, dem Parlament einen Vorschlag zur Abschaffung des konferenziellen Verfahrens für Anhörungen und Vernehmlassungen vorzulegen.“

1.2.4 Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung (E. 4)

„Die GPK-N fordert den Bundesrat dazu auf, zuhanden des Parlaments einen Vorschlag zu erarbeiten, wonach die verfahrensführende Behörde im VIG verpflichtet wird, aus Dringlichkeitsgründen verkürzte Konsultationsfristen zu begründen.“

1.2.5 Zweckmässigkeit der Unterscheidung von Vernehmlassung und Anhörung? (E.5)

„Die GPK-N erwartet vom Bundesrat eine Prüfung der Frage, ob es zweckmässig ist, weiterhin an zwei verschiedenen Verfahren festzuhalten, oder ob die Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung abgeschafft werden sollte.“

- **Variante: Abschaffung der Unterscheidung:** Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Einführung einer Begründungspflicht (E. 5a)

„Beschliesst der Bundesrat, die Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung abschaffen zu wollen, fordert die GPK-N, dass er dem Parlament eine entsprechende Rechtsänderung vorschlägt. Dabei ist zu regeln, wer für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist. Zudem prüft der Bundesrat die Einführung einer Pflicht für die verfahrensfüh-

rende Behörde, ihren Eröffnungsentscheid unter Bezugnahme auf die Verfahrenszwecke von Artikel 2 VIG zu begründen.“

- **Variante: Beibehaltung beider Verfahren:** Konkretisierung des Anhörungsverfahrens (E. 5b)

„Beschliesst der Bundesrat, an der Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung festzuhalten, fordert die GPK-N von ihm, dass er klare Vorgaben für das Anhörungsverfahren vorsieht. Im Rahmen der Neukonzipierung der gesetzlichen Grundlagen beachtet er folgende Elemente:

- 5b.1 Er beantragt dem Parlament die Aufhebung des zwingenden Charakters des Kriteriums der Normstufe (Art. 3 Abs. 1 VIG) und sorgt für eine transparente Auslegung des Kriteriums der Tragweite eines Vorhabens. Er leitet die notwendigen Schritte zur Harmonisierung der Verwaltungspraxis ein.
- 5b.2 Er sorgt dafür, dass die zuständige Behörde ihren Entscheid, ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren zu eröffnen, unter Bezugnahme auf die Zwecke des Gesetzes begründet.
- 5b.3 Er legt dem Parlament einen Entwurf zur Anpassung des VIG vor, worin die Zuständigkeit für den Entscheid über die Eröffnung eines Anhörungsverfahrens geregelt wird.
- 5b.4 Er leitet eine Umbenennung des Anhörungsverfahrens ein.
- 5b.5 Er sorgt dafür, dass den Adressaten und der Bundesverwaltung die einschlägigen Regeln und die Unterschiede zwischen den beiden Verfahrensarten bekannt sind.
- 5b.6 Er sorgt dafür, dass das neu bezeichnete Verfahren klarer geregelt ist.“

1.3 Stellungnahme des Bundesrates zum GPK-Bericht

Der Bundesrat beschloss im Rahmen seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2012¹⁰ (STN-BR), die Empfehlungen im Bericht der GPK-N wie folgt umzusetzen:

1.3.1 Rolle und Kompetenzen der BK (E. 1)

Beschluss Bundesrat: Teilweise Annahme von Empfehlung 1 im Sinne einer Verstärkung der Mitwirkungspflicht der Departemente. Teilweise Ablehnung betreffend die Erweiterung der Kompetenzen und des Instrumentariums der BK.

1.3.2 Transparenz der Ergebniskommunikation (E. 2)

Beschluss Bundesrat: Annahme von Empfehlung 2 im Sinne der Aufnahme einer ausdrücklichen Pflicht zur aktiven Ergebniskommunikation bei "Anhörungen".

¹⁰ BBl 2012 2409

1.3.3 Abschaffung des konferenziellen Verfahrens (E. 3)

Beschluss Bundesrat: Ablehnung der Abschaffung des konferenziellen Vernehmlassungsverfahrens.

1.3.4 Einführung einer Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung (E. 4)

Beschluss Bundesrat: Annahme von Empfehlung 4 im Sinne der Aufnahme einer Pflicht zur Begründung von Fristverkürzungen in den Begleitschreiben an die Adressaten.

1.3.5 Unterscheidung Vernehmlassung / Anhörung ? (E. 5)

Beschluss Bundesrat: Der Bundesrat erachtet es als nicht zweckmässig, weiterhin an zwei verschiedenen Verfahren festzuhalten. Abschaffung der begrifflichen Unterscheidung von Vernehmlassungen und Anhörungen gemäss Empfehlung 5a, aber festhalten an den beiden bewährten Instrumenten und - soweit sinnvoll - Vereinheitlichung des Verfahrens.

1.3.6 Vorgehen

Der BR beschloss am 15. Februar 2012, die Empfehlungen 1, 2, 4 und 5a der GPK-N vom 7. September 2011 im Sinne seiner Stellungnahme umzusetzen, und beauftragte die BK, in Zusammenarbeit mit den Departementen eine Änderung der Vernehmlassungsgesetzgebung auszuarbeiten und ihm bis Ende 2012 eine Vorlage zu unterbreiten.

Fast gleichzeitig verabschiedete die Arbeitsgruppe Bund-Kantone ihren Bericht zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs. Im Rahmen dieses Dialogs diskutierten die Vertreter des Bundesrats und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 16. März 2012 diesen Bericht, der unter anderem die ungenügende Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung bemängelt. Die von der Arbeitsgruppe empfohlenen Massnahmen im Bereich des Vernehmlassungsrechts wurden gutgeheissen. Diese Massnahmen können aber alle auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

Die Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Empfehlungen soll in zwei Stufen erfolgen: Zuerst wird das VIG angepasst, und erst nach dessen Verabschiedung durch die Bundesversammlung werden die erforderlichen Anpassungen der VIV vorgenommen. Dort werden auch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bund-Kantone (vgl. Ziff. 1.1 oben) umgesetzt werden.

Um das Vernehmlassungsrecht anzupassen, hat die BK eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Ziel, im Rahmen der vom Bundesrat gefassten Beschlüsse eine Änderung des VIG unter der Federführung der BK vorzubereiten.

1.4 Stellungnahme der GPK-N vom 19. Juni 2012 zur Stellungnahme des Bundesrates und Antwort des Bundesrates

Mit ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2012¹¹ 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. Mit der Stellungnahme reichte die GPK-N drei Postulate ein (vgl. unten Ziff. 1.4.1 ff.).

Zur Umsetzung der Empfehlung 1 erläuterte der Bundesrat in seiner Antwort an die GPK-N die Funktion der BK bei der Prüfung von Vernehmlassungen. Demnach wird jede Vorlage vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens 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 (Art. 15 Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998¹², RVOV). Soweit das Vernehmlassungsgesetz Ermessens- oder Auslegungsspielräume offen lässt, liege es im Übrigen in der Natur der Sache, dass zwischen der Bundeskanzlei und den Departementen bisweilen Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung einzelner Vorschriften bestehen. Ähnliche Situationen können sich auch bei anderen Querschnittsmaterien zwischen dem sachlich zuständigen Departement und den übrigen Departementen oder der Bundeskanzlei (z.B. Öffentlichkeitsgesetzgebung, Datenschutzgesetzgebung, Subventionsgesetzgebung) ergeben. Auch in diesen Bereichen gibt es keine einzelne Verwaltungsstelle, die mit Weisungsbefugnis über die richtige Anwendung der jeweiligen Bestimmungen entscheiden kann.

Zusammenfassend hielt der Bundesrat in seinem Schreiben fest: Die Bundeskanzlei hat heute und auch nach der in Aussicht genommenen Anpassung des Vernehmlassungsrechts die Aufgabe, die Einhaltung der vernehmlassungsrechtlichen Vorgaben und die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen. Wo Ermessensspielräume bestehen, liegt der endgültige Entscheid aber bei der eröffnenden Behörde. Künftig werden klarere gesetzliche Regelungen der Zuständigkeiten und des Verfahrens sowie ein Ausbau im Bereich der internen Informationstätigkeit der Bundeskanzlei dazu beitragen, dass die Koordinations- und die Prüfungsaufgabe der Bundeskanzlei vereinfacht werden, weil die Anzahl der Vorschriften, die Interpretationsspielräume beinhalten, reduziert wird. Der Bundesrat zeigte sich überzeugt, dass die Umsetzung der Empfehlung 1 des GPK-Berichts mit den von ihm im Rahmen des vorliegenden Berichts vorgeschlagenen Anpassungen des VIG und der geplanten Anpassung der VIV sowie mit gewissen organisatorischen und technischen Vorkehrungen gewährleistet wird.

¹¹ BBl 2012 ...

¹² SR 172.010.1

1.4.1 Po. 12.3649 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (1)

Der Bundesrat wird beauftragt, zu überprüfen, wie dem legitimen Bedürfnis der an Konsultationsverfahren Teilnehmenden nach mehr Transparenz bei der Ergebniskommunikation entgegen gekommen werden kann, und darüber sowie über mögliche gesetzliche oder andere Massnahmen Bericht zu erstatten.

Die GPK erachtet es als ungenügend, was der Bundesrat zur Umsetzung ihrer Empfehlung 2 in Aussicht genommen hat, nämlich die Verankerung einer Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisberichte und zur Information an die Teilnehmer über deren Publikation bei Anhörungen (künftig: Vernehmlassungen der Departemente). Sie erwartet eine Berichterstattung seitens der verfahrensführenden Verwaltungseinheit, die über die Auswirkungen der Eingaben in Konsultationsverfahren auf die ursprüngliche Vorlage Auskunft gibt.

1.4.2 Po. 12.3650 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (2)

Der Bundesrat wird beauftragt, zu überprüfen, ob es in Anbetracht der Bedeutung und den in der Praxis bestehenden Unsicherheiten im Umgang mit dieser Form der Konsultation [konferenzielles Verfahren] zweckmässig ist, an der Möglichkeit einer konferenziellen Durchführung festzuhalten. Im Weiteren ist zu klären, welche Auswirkungen ein Verzicht hätte. Darüber sowie über mögliche gesetzliche oder andere Massnahmen ist Bericht zu erstatten.

Die GPK-N war nicht überzeugt von der Argumentation des Bundesrates, der in seiner Stellungnahme entgegen ihrer Empfehlung 3 in Aussicht stellte, am konferenziellen Verfahren festhalten zu wollen. Sie vertrat die Auffassung, dass die Evaluation der PVK klar aufgezeigt habe, dass die Entscheide, Konsultationsverfahren konferenziell durchzuführen, in der Vergangenheit regelmässig als wenig zweckmässig beurteilt wurden. Die vom Bundesrat angeführte Unmittelbarkeit des Verfahrens sei nicht von entscheidender Bedeutung, denn auch bei einer konferenziellen Vernehmlassung müsse nach Artikel 17 Absatz 2 VIV Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gewährt werden. Hingegen sei es denkbar, den Adressatenkreis bei Anhörungen (künftig: Vernehmlassungen der Departemente) einzuschränken, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werde.

1.4.3 Po. 12.3651 GPK NR Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (3)

Der Bundesrat wird beauftragt, zu überprüfen, ob sowohl den Zielen von Konsultationen als auch den legitimen Flexibilitätsbedürfnissen seitens der verfahrensführenden Behörden mit einem oder zwei verschiedenen Verfahren besser Rechnung getragen wird und welche Auswirkungen ein konsequent vollzogener Systemwechsel zu nur einem Instrument hätte, und darüber sowie über mögliche gesetzliche oder andere Massnahmen Bericht zu erstatten.

Dabei ist die Möglichkeit der Aufnahme einer Bestimmung ins Vernehmlassungsgesetz zu berücksichtigen, wonach neben einer Fristverkürzung bei Dringlichkeit neu auch eine begrün-

dungspflichtige Einschränkung des Adressatenkreises im Hinblick auf die Zielerreichung der Konsultation möglich ist.

Die GPK-N begrüsst zwar grundsätzlich, dass die Verfahren nur noch auf Stufe Bundesrat oder Departement eröffnet werden sollen. Sie hält aber fest, dass sie nur verlangt hat, es sei die Zweckmässigkeit von zwei unterschiedlichen Verfahren zu prüfen, und verweist darauf, dass sie den Bundesrat nicht aufgefordert habe, nur noch ein Konsultationsverfahren vorzusehen. Aus Sicht der Kommission rechtfertigt die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Instrumente durchaus gewisse Verfahrensunterschiede, insbesondere auch unterschiedliche Adressatenkreise.

1.5 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen

1.5.1 Massnahmen zur Transparenz der Ergebniskommunikation

Sowohl der Bericht der GPK-N als auch der Bericht der Arbeitsgruppe Bund-Kantone zur Umsetzung des Bundesrechts verlangen Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Ergebniskommunikation. Diese sollen primär die Transparenz im Bereich der heutigen Anhörungen verbessern.

Mit dem neuen Artikel 8 Absatz 2 im Vorentwurf des revidierten Vernehmlassungsgesetzes (VE-VIG) wird die Pflicht zur Erstellung eines Ergebnisberichts für alle Vernehmlassungen klarer als im bisherigen Artikel 10 Absatz 2 VIG festgehalten (vgl. die entsprechenden Erläuterungen unten). In der Verordnung wird die bisherige Regelung zu Information und Veröffentlichung des Ergebnisberichts (Art. 21 VIV) künftig auch für die Vernehmlassungen der Departemente gelten.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung wird dann auch festzulegen sein, wie die federführenden Verwaltungsstellen dazu verpflichtet werden sollen, den Vernehmlassungsadressaten über die Berücksichtigung ihrer Eingaben im weiteren Verfahren Auskunft zu geben. Bei Botschaften zu Erlassentwürfen ergibt sich die entsprechende Pflicht aus Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe c des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹³ (ParlG). Im Rahmen einer geplanten Revision des Publikationsrechts soll vorgesehen werden, dass Erläuterungen zu Bundesratsverordnungen generell und an zentraler Stelle publiziert werden. In diesem Zusammenhang kann ohne Weiteres vorgesehen werden, dass diese Erläuterungen – gleich wie die Botschaften bei ans Parlament gerichteten Erlassentwürfen – Auskunft über die Berücksichtigung von Vernehmlassungsstellungnahmen geben müssen. Für weitere Vernehmlassungsgegenstände kann eine allgemein gehaltene diesbezügliche Verpflichtung vorgesehen werden.

Weitere Anpassungen im Sinne einer verbesserten Transparenz der Ergebniskommunikation werden sich auf Verordnungsebene auch aus der Umsetzung der Empfehlungen der Arbeits-

¹³ SR 171.10

gruppe Bund-Kantone (vgl. Ziff. 1.1 oben) ergeben. Die Arbeitsgruppe hat empfohlen, in der VIV eine Verpflichtung vorzusehen, dass im Ergebnisbericht der Umsetzung von geplanten Erlassen ein besonderes Kapitel gewidmet wird.

1.5.2 Beibehaltung des konferenziell durchgeführten Verfahrens

Der Bundesrat schlägt vor, das konferenziell durchgeführte Verfahren beizubehalten. Er ist der Auffassung, dass die Vorteile und die Flexibilität, die diese Verfahrensvariante bietet, gewisse Nachteile aufwiegen. Die Untersuchung der PVK hat gezeigt, dass Bundesrat und Bundesverwaltung von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen. Gewisse Unklarheiten bei der heutigen Regelung des Verfahrens werden mit den im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Anpassungen eliminiert.

Das VIG sieht das konferenziell durchgeführte Verfahren bei bundesrätlichen Vernehmlassungen nur für Fälle zeitlicher Dringlichkeit vor. Es stellt eine mögliche und zugleich moderate Alternative zur Fristverkürzung dar. Bei departementalen Vernehmlassungen ist bisher generell eine konferenzielle Durchführung möglich. Diese Möglichkeit soll auch künftig erhalten bleiben (vgl. die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 7 Abs. 1 VE-VIG).

Der Bundesrat sieht den Vorteil einer Beibehaltung des konferenziell durchgeführten Verfahrens primär darin, dass ein unmittelbarer Austausch ermöglicht wird (im Sinne eines „Hearings“ oder eines „runden Tisches“). Der direkte Kontakt mit den interessierten Kreisen kann wesentlich zu einer konstruktiven Diskussion und damit zu einer schnelleren Problemlösung beitragen. Die Kombination der konferenziellen Durchführung mit dem schriftlichen Verfahren gewährleistet, dass die „Auftritte“ einzelner Interessenvertreter kein unverhältnismässig grosses Gewicht erhalten und dass auch interessierte Kreise, die nicht am konferenziellen Teil mitmachen können, eine Gelegenheit zur Meinungsäusserung haben.

Dass das Verfahren Nachteile aufweist, ist nicht zu bestreiten. Der Kreis der Teilnehmenden ist zwangsläufig auf eine kleine Anzahl begrenzt. Der Aufwand für die konferenzielle Durchführung ist relativ hoch, namentlich für die Vorbereitung und Durchführung sowie die Nachbearbeitung (Protokollerstellung).

Ein Verzicht auf das konferenziell durchgeführte Verfahren würde aber trotz dieser Nachteile einen Flexibilitätsverlust bedeuten. Die Palette der verfügbaren Instrumente des Austausches mit interessierten Kreisen soll nicht ohne Not eingeschränkt werden. Wo es primär um die Beschaffung von verwaltungsexternem Sachwissen und Grundlageninformationen geht und der Kreis der Betroffenen relativ klein und klar definiert ist, kann die konferenziell durchgeführte Vernehmlassung ein gutes Konsultationsverfahren sein.

Das konferenziell durchgeführte Verfahren stellt hohe Anforderungen an alle Teilnehmenden. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese sich nicht immer erfüllen lassen. Das Instrument muss aufgrund der damit verbundenen Nachteile und Schwierigkeiten vorsichtig eingesetzt werden. Die Zahlen im PVK-Bericht weisen indessen nicht darauf hin, dass diesbezüglich ein erhebliches Problem besteht (vgl. PVK-Bericht, S. 2384). Viel eher kann daraus auch der Schluss gezogen werden, dass das Instrument in der Praxis gezielt und zurückhaltend eingesetzt wird.

Das VIG lässt bei der Wahl des Verfahrens gewisse, eng definierte Ermessensspielräume (z.B. Frage der Durchführung in Art. 3 Abs. 2 und 4 VE-VIG, Fristverkürzung oder konferenzielle Durchführung bei Dringlichkeit; konferenzielle Durchführung bei Departementsvernehmlassungen). Das schafft eine gewisse Flexibilität bei der Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens. Diese Flexibilität ist angesichts der verschiedenen Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens und der dadurch möglichen Zielkonflikte unbedingt notwendig, wenn das Vernehmlassungsverfahren zweckmässig bleiben und seine Funktionen optimal erfüllen soll. Die Behörde, die den Entscheid über die Frage, ob eine Vernehmlassung durchzuführen sei, und über die Art und Weise ihrer Durchführung trifft, trägt dafür auch die (politische) Verantwortung. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es nicht zweckdienlich – und auch gar nicht möglich – ist, sämtliche Ermessensspielräume im Vernehmlassungsrecht zu eliminieren. Dass bisweilen Auseinandersetzungen über Durchführung oder Nichtdurchführung einer Vernehmlassung (oder über die Form von deren Durchführung) auch Argumente in der politischen Auseinandersetzung über den Inhalt der Vorlage liefern können, liegt dabei in der Natur der Sache und nicht an mangelhaften gesetzlichen Grundlagen.

Um allenfalls bestehende Unsicherheiten bei der konferenziellen Durchführung von Vernehmlassungen zu beheben, wird zu prüfen sein, ob in der Verordnung eine klarere Regelung des Verfahrens nötig ist. Möglicherweise können weitere Kriterien definiert werden, um Fälle abzugrenzen, in denen die konferenzielle Durchführung möglich sein soll. Schliesslich könnte in die Verordnung eine Verpflichtung aufgenommen werden, die Einzelheiten zur Durchführung in den Antrag an die eröffnende Behörde aufzunehmen.

1.5.3 Vereinheitlichung des Verfahrens

In der Vergangenheit hat sich als problematisch erwiesen, dass die Vernehmlassungsgesetzgebung die Anhörungen nur in wenigen Bestimmungen regelt. Dadurch bestehen verwaltungsintern und offensichtlich auch bei den Adressaten gewisse Unsicherheiten. Soll der Kritik Rechnung getragen werden, die im Bericht der GPK-N (und im PVK-Bericht) bezüglich der Anhörungen erhoben wurde (insb. hinsichtlich Fristen und Transparenz der Ergebniskommunikation), so drängt sich eine klarere Regelung des Verfahrens auf.

Nachdem sich zeigte, dass bereits der an sich deutliche terminologische Unterschied zwischen Vernehmlassung und Anhörung kaum zur Kenntnis genommen wird, gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass ein weitgehend vereinheitlichtes Verfahren gegenüber einer differenzierten Regelung von verschiedenen Kategorien von Konsultationsverfahren wesentliche Vorteile hat. Es wird damit klar festgehalten, was eigentlich schon heute Praxis ist. Damit wird die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben für alle Beteiligten vereinfacht.

Punktuell wird eine Anpassung des Verfahrens der departementalen Vernehmlassungen an deren besondere Ausrichtung vorgesehen (Beschaffung von verwaltungsexternem Fachwissen und Grundlageninformationen; vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen zu Art. 3 Abs. 3 VE-VIG). So können diese Verfahren konferenziell durchgeführt werden, und es sind Anpassungen beim Adressatenkreis vorgesehen.

Eine Alternative würde darin bestehen, die verfahrensmässigen Anforderungen an die Anhörungen beziehungsweise an die departementalen Vernehmlassungen stärker zu lockern. Das würde bedeuten, dass der Verwaltung grosses Ermessen hinsichtlich der Form, der Frist und der Adressaten zukommen müsste. Damit könnte die Anhörung in Richtung eigentlicher „Hearings“ entwickelt und deren Vorteile (Flexibilität, Direktheit, Schnelligkeit, Beschränkung auf Kernbotschaften) optimal genutzt werden. Im PVK-Bericht wurde indessen bereits deutliche Kritik geübt an der heutigen Praxis, die stark an den für die Vernehmlassungen geltenden Regeln orientiert ist. Daher scheint dieser Weg kaum gangbar. Geht es darum, spezifisch Informationen zu den „Realien der Gesetzgebung“ oder zu detailbezogenen Umsetzungsfragen zu beschaffen, so wird generell die Ergänzung des Vernehmlassungsverfahrens durch (vor- oder nachgelagerte) gezielte Konsultationen die sinnvollste Lösung sein.

Die GPK-N hat in ihrer Stellungnahme besonderes Gewicht auf Massnahmen zur Kommunikation der Verfahrensregeln und insbesondere von Verfahrensunterschieden gelegt. Hierzu wird der Bundesrat eine Verbesserung des Internetangebots prüfen (z.B. eine Ergänzung um eine Sammlung «Häufig gestellter Fragen» zum Vernehmlassungsrecht). Eine weitere Möglichkeit, die Kenntnis des Vernehmlassungsrechts bei den interessierten Kreisen zu verbessern, ist die Erweiterung des bisher an die Verwaltung gerichteten Angebots der Bundeskanzlei, entsprechende Ausbildungsveranstaltungen durchzuführen.

Im Übrigen ist aber auch an die Eigenverantwortung der Vernehmlassungsteilnehmer zu erinnern: Kantone und weitere Organisationen, die regelmässig an solchen Verfahren teilnehmen, verfügen über entsprechend qualifiziertes Personal. Von ihnen kann daher verlangt werden, dass sie sich auch aktiv über die Rahmenbedingungen des Verfahrens informieren. Es darf dabei nicht vergessen werden, dass es sich beim Vernehmlassungsverfahren von der Konzeption und der gelebten Praxis her nicht um ein Bürgerbeteiligungsverfahren, sondern um den Einbe-

zug sachlich interessierter und grundsätzlich fachkundiger Kreise handelt. Die Vernehmlassungsgesetzgebung ist überschaubar, allgemein verständlich und durch Hilfsmittel erschlossen (insbesondere liegt eine Kommentierung dazu vor). Es ist den an Vernehmlassungen teilnehmenden Kreisen daher durchaus zuzumuten, dass sie die zur Verfügung stehenden Informationen aktiv nutzen und, wenn Unklarheiten bestehen, mit den für die Durchführung der Vernehmlassung oder für die Vernehmlassungsgesetzgebung zuständigen Bundesstellen Kontakt aufnehmen.

1.6 Umsetzung

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen erfolgt durch die an der Vorbereitung und Durchführung der Vernehmlassungsverfahren beteiligten Bundesbehörden. Verwaltungsexterne Vollzugsträger sind nicht betroffen.

Im Rahmen der Umsetzungsmassnahmen ist der Kommunikation der erfolgten Änderungen an die wichtigsten Vernehmlassungsadressaten besonderes Gewicht beizumessen (vgl. auch Ziff. 1.5 oben).

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die aus dem vorliegenden Bericht hervorgehende Botschaft wird Bericht erstatten zu den von der GPK-N mit ihren Postulaten 1 bis 3 (vgl. Ziff. 1.4 oben) erteilten Prüfaufträgen. Mit der Botschaft wird daher beantragt werden, die Postulate abzuschreiben.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Der vorliegende Gesetzesentwurf (VE-VIG) soll die Massnahmen umsetzen, die der Bundesrat als Reaktion auf die Empfehlungen der GPK-N beschlossen hat. Zugleich bietet er auch Gelegenheit, um einige Präzisierungen in das VIG aufzunehmen und gewisse Vorschriften aus dem geltenden Verordnungsrecht in das Gesetz zu überführen.

Art. 1

Der im geltenden Absatz 2 verankerte Grundsatz zum gesetzlichen Geltungsbereich, wonach das Gesetz auf alle Vernehmlassungen Anwendung findet, die vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden, ist angesichts der vorgesehenen Vereinheitlichung aller Vernehmlassungsverfahren gegenstandslos; denn es soll keine Anhörung mehr nach Artikel 10 VIG geben. Wer eine Vernehmlassung eröffnen kann, ist im revidierten Artikel 5 abschliessend geregelt. Artikel 1 Absatz 2 ist daher aufzuheben.

Durch den Wegfall von Absatz 2 (der ohnehin nie eine Geltungsbereichsbestimmung war) ist Artikel 1 völlig unnötig geworden und kann daher ganz aufgehoben werden.

Art. 3 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

Der Artikel 3 soll eine neue Struktur erhalten und wird entsprechend der Neuregelung der Vernehmlassungsverfahren redaktionell überarbeitet und ergänzt. Artikel 3 Absätze 1 Buchstaben a–c und 2 des geltenden Rechts werden redaktionell angepasst. Der geltende Absatz 2 wird in den neuen Buchstaben e eingebaut.

Abs. 1 Bst. d (neu)

Im PVK-Bericht (Ziff. 3.3.1, S. 16 ff.) wird dargelegt, dass die Durchführung einer Vernehmlassung bei wichtigen Verordnungen in der Praxis nicht immer gewährleistet ist. Als Beispiel dazu wird die Passivrauchschutzverordnung vom 28. Oktober 2009¹⁴ erwähnt, bei der eine Vernehmlassung hätte durchgeführt werden müssen, weil das Vorhaben gemäss der grossen Mehrzahl der Befragten in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, von grosser politischer, finanzieller und wirtschaftlicher Tragweite ist und weil die Kantone davon in erheblichem Mass betroffen sind (Art. 3 Abs. 2 und 3 VIG). Der geltende Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 VIG umschreibt abstrakt, dass bei anderen Vorhaben von grosser politischer Tragweite eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Absatz 2 dient als Auffangtatbestand für wichtige Vorhaben, die nicht unter die in den Absätzen 1 Buchstaben a–c und 3 aufgeführten Gegenstände fallen. Dazu gehören auch Verordnungen mit erheblicher politischer Bedeutung oder wichtigen Ausführungsbestimmungen, beispielsweise im Ausländer- und Asylbereich, im Bereich Strassenverkehr, zur Preisbekanntgabe oder im Bereich der beruflichen Vorsorge¹⁵. Da der Begriff der Verordnung in dieser Bestimmung nur implizit gemeint ist, soll die Aufzählung der in Absatz 1 aufgelisteten Gegenstände mit den wichtigen Verordnungen ergänzt werden. Dies entspricht auch dem Konzept von Artikel 147 BV, wonach u.a. zur "Vorbereitung wichtiger Erlasse" die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise zur Stellungnahme eingeladen werden¹⁶.

Der erste Teil der "Auffangnorm" des geltenden Absatzes 2 wird in Absatz 1 Buchstabe d aufgenommen. Zur Klarstellung des Gesetzeswortlautes werden neu auch die wichtigen Verordnungen im Wortlaut ausdrücklich erwähnt: Ein Vernehmlassungsverfahren findet nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d VE-VIG auch statt bei der Vorbereitung von Verordnungen, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind. Damit wird die innere Kohärenz des geltenden Absatzes 2 im Rahmen der Teilrevision gewahrt.

Abs. 1 Bst. e (neu)

Nach dem geltenden Wortlaut (Art. 3 Abs. 3 VIG) wird bei den Kantonen zu Verordnungen eine Vernehmlassung durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind. Es wird nun vorgeschlagen, die beiden Gegenstände – Verordnungen nach Absatz 3 und andere Vorhaben, die

¹⁴ SR 818.311

¹⁵ BBI 2004 533, 549

¹⁶ SÄGESSER, Die Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 147 BV, Ziff. 115.

ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden – unter Absatz 1 Buchstabe e zusammenzuführen. Damit wird eine Vernehmlassung auch bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen Vorhaben durchgeführt, welche die Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichen Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden

Abs. 2 Vernehmlassung bei untergeordneten Gegenständen

Aus der Evaluation der PVK ergibt sich, dass die Unterscheidung zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen von den Adressaten schlecht wahrgenommen wird¹⁷. Weiter gelangt die PVK in ihrem Bericht zum Ergebnis, dass die Abgrenzung des Begriffs der Anhörung zu den Vernehmlassungen und zu anderen Formen des Einbezugs von verwaltungsexternen Kreisen unklar ist¹⁸. Der Bundesrat hat sich für die Umsetzung der Empfehlung 5a der GPK-N entschieden und die folgenden Massnahmen beschlossen (STN-BR zu E. 5a, S. 2415 f.):

- Nur noch den Begriff «Vernehmlassung» beibehalten: Vernehmlassungen werden je nach Gegenstand entweder vom Bundesrat oder vom Departement eröffnet (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 erster Satz VE-VIG).
- Verfahren vereinheitlichen: Für die beiden Verfahren sollen grundsätzlich die gleichen Regeln hinsichtlich Bekanntmachung, Frist, Öffentlichkeit und Transparenz gelten.
- Nachgeordnete Verwaltungseinheiten können Vernehmlassungsverfahren über solche Vorhaben eröffnen, soweit sie über eine delegierte Rechtsetzungsbefugnis verfügen (vgl. Art. 5 Abs. 2 zweiter Satz VE-VIG).

Für spezialgesetzlich geregelte "Anhörungen", soweit diese ausserhalb des Anwendungsbereiches von Artikel 3 fallen, gilt das VIG nicht. Das Gleiche gilt für das Mitwirkungsrecht der Kantone nach Artikel 45 der Bundesverfassung¹⁹ (BV).

Gleichzeitig schreibt Artikel 147 BV vor, dass ein Vernehmlassungsverfahren nicht zu jeder untergeordneten Angelegenheit, sondern nur bei wichtigen Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite durchzuführen ist. Wie der Bundesrat bereits in der Botschaft vom 21. Januar 2004²⁰ erwähnt hat, steckt dahinter "die Idee, Verwaltung und Adressaten zu entlasten und ihnen eine Konzentration auf wesentliche Vorlagen zu ermöglichen. Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist mit hohem Aufwand für sämtliche Beteiligten verbunden."

Wie bereits im geltenden Artikel 10 VIG stellt Artikel 3 Absatz 2 VE-VIG in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 VE-VIG klar, dass es bei Vorhaben von untergeordneter Bedeutung im Ermessen des zuständigen Departements liegt zu entscheiden, ob es ein Vernehmlassungsverfahren

¹⁷ PVK-Bericht Ziff. 3.6, S. 31

¹⁸ PVK-Bericht Ziff. 4.1, S. 32 f.

¹⁹ SR 101; vgl. dazu SÄGESSER, Kommentar VIG, Art. 1, Rz. 38-40

²⁰ BBl 2004 553, 556

durchführen oder ob es Dritte auf anderem Weg in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen will. So sollen zu Vorhaben, die einen betont technischen oder administrativen Inhalt zum Gegenstand haben, anstelle von Vernehmlassungsverfahren auch andere Formen und Instrumente für die Konsultation und Mitwirkung Dritter an Vorhaben des Bundes oder Diskussionen zwischen Bundesbehörden und Aussenstehenden weiterhin möglich und zulässig sein²¹. Vielfach geht es dabei auch um eine Form von Mitwirkungsverfahren, bei denen untergeordnete Verwaltungsstellen neue Ideen testen und Lösungen vorbereiten, ohne dass der Bundesrat oder das zuständige Departement sich bereits festlegen wollen. Es handelt sich dabei in der Praxis ausserdem häufig um Routinegeschäfte, die von geringem Umfang und Komplexität sind oder bei denen ein beschränkter Kreis von Fachstellen oder Experten sich zu technischen oder administrativen Vorhaben äussern soll. Dazu wird heute oft noch die Form eines Anhörungsverfahrens gewählt, obwohl dies nicht erforderlich ist.

Dasselbe gilt für informelle Konsultationen, die während der Ausarbeitung eines Vorentwurfs vor der eigentlichen Vernehmlassung durchgeführt werden. Dabei handelt es sich um informelle Kontakte, bei denen mit Fachstellen, Kantonsvertretern, Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts oder ausserparlamentarischen Kommissionen die Grundsätze eines Vorhabens des Bundes besprochen werden²².

Abs. 3 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Nach Artikel 2 Absatz 2 VIG soll das Vernehmlassungsverfahren Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes. Artikel 3 VIG regelt, wann ein Vernehmlassungsverfahren stattfinden muss. Nach Artikel 3 Absatz 3 VE-VIG soll nun neu auf ein Vernehmlassungsverfahren in bestimmten Fällen ausnahmsweise verzichtet werden können. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Nach **Buchstabe a** kann ein Gesetzesentwurf, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet und der voraussichtlich nach Artikel 165 Absatz 1 BV durch die Bundesversammlung als dringlich zu erklären ist, oder eine Gesetzesvorlage mit dringendem Handlungsbedarf (beschleunigtes Verfahren nach Art. 85 Abs. 2 ParlG) von der Durchführung einer Vernehmlassung ausgenommen werden. Das Gleiche gilt für einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Ratifizierung keinen Aufschub erduldet.

Dies entspricht bereits gängiger Praxis und soll daher als Ausnahme in das Gesetz aufgenommen werden. Beispiele dafür sind:

- Bundesgesetz vom 30. September 2011²³ über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

²¹ BBI **2004** 533; S. 539 und 546

²² BBI **1998** 1988

²³ AS **2011** 4497

- Bundesgesetz vom 25. September 2009²⁴ über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft
- Änderung vom 30. September 2011²⁵ des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; *too big to fail*)

Auf eine Vernehmlassung kann nach **Buchstabe b** verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft. Diese Bestimmung wurde initiiert durch die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) vom 22. März 2010 zur Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlamentes²⁶. In dieser Initiative wird ein neuer Artikel 3 Absatz 1^{bis} VIG mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen²⁷:

^{1bis} Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.

Wird die Bestimmung von den eidgenössischen Räten so beschlossen, so ist sie aufgrund der mit der vorliegenden Änderung erfolgenden systematischen Anpassungen an dieser Stelle einzufügen.

Der Bundesrat eröffnet nach konstanter Praxis eine Vernehmlassung zu Gesetzesvorhaben nur dann, wenn es Aufschluss geben kann über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit sowie die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes und wenn die Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b VIG erfüllt sind²⁸. Kann er aber nach ständiger Praxis bei einem Vorhaben eindeutig davon ausgehen, dass keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Gesetzesentwurfs gewonnen werden können, so verzichtet er auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Diese Praxis soll nun in **Buchstabe c** gesetzlich geregelt werden²⁹. Zur Veranschaulichung der Ausnahmebestimmung nach Buchstabe c dienen die folgenden Anwendungsbeispiele:

- **Politisch eindeutig akzeptierte völkerrechtliche Verträge ohne wesentlichen neuen Inhalt.** Dabei müssen die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:
 - a. Der wesentliche Inhalt des Vertrags stimmt mit jenem früherer Verträge überein.
 - b. Der Vertrag gilt aufgrund einer sachlichen Einschätzung bestehender und allenfalls zukünftiger Umstände als politisch akzeptiert.
 - c. Die Begründung für den Verzicht auf eine Vernehmlassung wird in der Botschaft an die Bundesversammlung offengelegt.

²⁴ AS **2009** 5043

²⁵ AS **2011** 811

²⁶ Pa.Iv. 10.440, BBI **2011** 6793, Ziff. III, S. 6820

²⁷ BBI **2011** 6823, Ziff. III, S. 6826

²⁸ BBI **2011** 6829, 6834

²⁹ Vgl. Evaluationsbericht PVK, Ziff. 4.5, S. 36

Abkommen aus folgenden thematischen Bereichen kommen dabei in Frage: Rechtshilfeabkommen, Polizeiabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen, Freihandelsabkommen, Wirtschaftskooperationsabkommen ohne handelsrechtliche Präferenzen, Konventionen im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation, Investitionsschutzabkommen.

- **Verträge ohne oder mit nur geringfügigen Auswirkungen auf das Landesrecht**

Bei dieser Kategorie handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die keine oder inhaltlich nur geringfügige Anpassungen des Landesrechtes erfordern. Zur Gewährleistung der Transparenz ist der Verzicht auf die Vernehmlassung in der Botschaft an die Bundesversammlung zu begründen. Beispiel:

Vertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein vom 6. und 8. Dezember 2011³⁰ über die Handhabung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Feuerwaffen

- **Gesetzesentwürfe von untergeordneter Tragweite**

Bei dieser Kategorie handelt es sich materiell um Gesetzesbestimmungen, die insbesondere:

- a. keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben wie beispielsweise die Verlängerung von befristeten Gesetzen oder die unveränderte Weiterführung von ursprünglich befristeten Gesetzen;
- b. allein dem Vollzug von geltenden Gesetzen dienen oder lediglich die im Gesetz bereits festgelegten Rechte, Pflichten oder organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten;
- c. an die Behörden gerichtet sind und nur administrativ-technische Fragen regeln (z.B. Organisation und Verfahren innerhalb der Bundesverwaltung, Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden).

Ein Verzicht auf eine Vernehmlassung zu dieser Kategorie ist selten und wird im Einzelfall festgelegt. Für einen Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens können die folgenden Beispiele erwähnt werden:

- Änderung vom 24. März 2006³¹ des Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie;
- Änderung vom 23. März 2007³² des Parlamentsgesetzes;
- Änderung vom 17. Juni 2011³³ des Parlamentsgesetzes;
- Änderung vom 17. Juni 2011³⁴ des ETH-Gesetzes

Wird auf die Durchführung einer Vernehmlassung gestützt auf diese Bestimmung verzichtet, ist dieser Verzicht auf geeignete Weise zu kommunizieren, beispielsweise durch entsprechende Ausführungen in einer Botschaft oder im erläuternden Bericht zu einer Verordnung. In der Verordnung zum VIG ist eine solche Informationspflicht näher auszuführen.

³⁰ BBl 2012 5901, Ziff. 1.5

³¹ AS 2006 4881

³² AS 2007 4129

³³ AS 2011 4537

³⁴ AS 2011 4789

Art. 4 Abs. 4 Einschränkung des Adressatenkreises

Nach Artikel 147 BV soll nicht zu jedem Vorhaben des Bundes eine breite Vernehmlassung stattfinden. Dazu schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Januar 2004³⁵: " Die Verfassung schreibt vor, dass ein Vernehmlassungsverfahren nicht zu jeder untergeordneten Angelegenheit, sondern nur zu wichtigen Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite eröffnet wird (Art. 147 BV). Dahinter steht die Idee, Verwaltung und Adressaten zu entlasten und ihnen eine Konzentration auf wesentliche Vorlagen zu ermöglichen. Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist mit einem hohen Aufwand für sämtliche Beteiligten verbunden."

Vorhaben von untergeordneter Tragweite sind bereits im geltenden Recht als Instrument der Departemente und der Bundeskanzlei bezeichnet (Art. 10 VIG). Es handelt sich dabei um Vorhaben, die nach ihrer Tragweite nicht als Vernehmlassungsvorhaben im Sinne von Artikel 3 Absätze 1 und 2 VIG zu bezeichnen sind. Bei diesen Verfahren soll in Analogie zu den bisherigen Anhörungen nur der Kreis der durch das Vorhaben direkt betroffenen Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts zur Stellungnahme eingeladen werden.

Einige Kantone wünschen gemäss dem PVK-Bericht, dass die Einladung auch bei den von den Departementen und der Bundeskanzlei eröffneten Vernehmlassungen an die Staatskanzleien geht, damit auch die politische Ebene informiert und eine Koordination innerhalb der Kantonsverwaltung möglich ist³⁶. Dahingehend lautet auch eine Empfehlung der Arbeitsgruppe Bundes-Kantone zur Umsetzung des Bundesrechts. Dieses Begehren wird in der Teilrevision zur Verordnung umzusetzen sein. Ebenso auf Verordnungsebene eingeführt werden soll die von der GPK-N verlangte Begründungspflicht bei einer Einschränkung des Adressatenkreises nach Artikel 4 Absatz 4 VE-VIG und die entsprechende Mitteilung an die Vernehmlassungsteilnehmenden.

³⁵ BBI 2004 556

³⁶ PVK-Bericht Ziff. 3.2.3, S. 23

Art. 5 Eröffnungen von Vernehmlassungen

Bemerkungen zum Zeitpunkt der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren wird durch den Beschluss der zuständigen Behörde eröffnet. Bei der Eröffnung von Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen ist Folgendes zu beachten: Das Vernehmlassungsverfahren kann vor der Erteilung des Verhandlungsmandats oder nach der Unterzeichnung des Vertrags eröffnet werden.

a) Vor der Erteilung des Verhandlungsmandats

Bei der Eröffnung zu diesem Zeitpunkt ist der frühe Einbezug der externen Kreise gewährleistet; durch die auf diese Weise bereits in der Verhandlung bekannten Eckpunkte kann ein Nachverhandeln vermieden werden. Hingegen kann die Öffentlichkeit des Mandats die Verhandlungsposition schwächen. Da die Vorlage zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig ist, kann die Vernehmlassung zudem mitunter zu einzelnen Punkten oder gar einer ganzen Vorlage erfolgen, die im Verlaufe der Verhandlungen dahinfallen.

b) Nach der Unterzeichnung

Bei der Eröffnung zu diesem Zeitpunkt deckt sich der Vernehmlassungsgegenstand mit der tatsächlichen Vorlage. Diese ist allerdings nicht mehr verhandelbar, womit sich die Vernehmlassungsteilnehmer nur noch für oder gegen den Vertrag aussprechen können. Dennoch kann eine Vernehmlassung hier den Zweck von Artikel 2 VIG erfüllen, indem sie Aufschluss über die politische Akzeptanz eines Vorhabens gibt.

Die Beurteilung, welcher Zeitpunkt sachlich und verhandlungstaktisch angebracht ist, obliegt der zuständigen Verwaltungseinheit. Es ist jedoch sicherzustellen, dass zu einem Geschäft jeweils nur eine Vernehmlassung stattfindet.

Bemerkungen zu den geänderten Bestimmungen

In Absatz 1 wird präzisiert, zu welchen Gegenständen der Bundesrat oder die zuständige parlamentarische Kommission Vernehmlassungen eröffnet, nämlich zu den Gegenständen nach Artikel 3 Absatz 1 Bst. a–d VE-VIG.

In der Regel werden nach dem Gesetzesentwurf Vernehmlassungen zu Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite, also nach Artikel 3 Absatz 2 von den Departementen eröffnet (Art. 5 Abs. 2 VE-VIG). Es kann diese Kompetenz an das zuständige Amt delegieren. Für Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung (Art. 6–8 RVOV) wird jedoch folgende Ausnahme von der Regel aufgeführt: In Fällen nämlich, bei denen die Befugnis zur Rechtsetzung einer Verwaltungseinheit durch Gesetz übertragen worden ist, kann diese eine Vernehmlassung eröffnen.

Als Beispiel für die selbstständige Eröffnung von Vernehmlassungen über Vorhaben von untergeordneter Tragweite ist das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) zu erwähnen. Swissmedic ist eine dezentrale Verwaltungseinheit (Art. 7a Abs. 1 Bst. c, 8 Abs. 1 Bst. b und

Anhang 1 Bst. B Ziff. II/2.2.3), der nach Artikel 82 Absatz 2 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000³⁷ Rechtsetzungsbefugnisse übertragen sind. Nach Artikel 5 Absatz 2 VE-VIG kann Swissmedic Vorhaben zu Verordnungen, die fachtechnischen Inhalts und untergeordneter Bedeutungen sind, selber eröffnen, was bereits ständiger Praxis entspricht.

Von den in den Jahren 2006-2011 jährlich nahezu hundert durchgeführten verwaltungsexternen Konsultationen waren etwa zwei Drittel Vorhaben von untergeordneter Tragweite. Angesichts dieser grossen Zahl sollten die Departemente und die Bundeskanzlei weiterhin derartige Konsultationen eröffnen und damit den Bundesrat entlasten.

Gleiches soll nun neu auch für parlamentarische Kommissionen gelten (Art. 5 Abs. 3 VE-VIG). Mit dieser Neuregelung wird den Bedürfnissen der zuständigen Kommissionen bei parlamentarischen Initiativen Rechnung getragen.

Absatz 4 VE-VIG entspricht dem geltenden Absatz 3 VIG (Koordinationsbestimmung). Er bleibt unverändert.

Art. 7 Form und Frist

Abs. 1 Form

Hier wird im ersten Satz "und" durch "oder" - im Sinne von "und/oder" - ersetzt. Damit wird dem Trend nach einer elektronisch durchgeführten Vernehmlassung gefolgt. Das Adjektiv „schriftlich“ wird gestrichen, weil es sich aus dem Zusammenhang ohnehin ergibt.

Im zweiten Satz wird eine Delegation an den Bundesrat vorgesehen. Wie oben dargelegt (Ziff. 1.1.), hat der Bundesrat die Bundeskanzlei damit beauftragt, die umfassende elektronische Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen zu prüfen und dazu einen Bericht vorzulegen. Mit der hier vorgesehenen Regelung soll ermöglicht werden, ohne weitere Anpassung des Gesetzes auf die papiergestützte Durchführung von Vernehmlassungsverfahren zu verzichten, falls der Bundesrat zum Schluss kommen sollte, dass Vernehmlassungen künftig ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden können.

Abs. 2 Mindestfristen

Die gesetzliche Mindestfrist bei Vernehmlassungen beträgt heute 3 Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert (Art. 7 Abs. 2 VIG).

Im PVK-Bericht³⁸ werden vor allem die kurzen Fristen in der Praxis bei Anhörungen (Art. 10 VIG) kritisiert. Die PVK führt dazu aus³⁹: "Bei allzu kurzen Fristen, die nicht nachvollziehbar be-

³⁷ SR 812.21

³⁸ Ziff. 1.1 S. 6 f.; Ziff. 3.2.2 S. 22 f.; Ziff. 3.2.4 S. 24; Ziff. 3.6 S. 31

³⁹ Ziff. 4.2 S. 33

gründet werden, entsteht bei ihnen (den Adressaten) der Eindruck, die verantwortliche Verwaltungsstelle sei gar nicht an einer fundierten Stellungnahme interessiert, sondern führe die Anhörung nur der Form halber durch. Sie (die Adressaten) befürchten, dass die Meinungen schon gemacht sind und die Stellungnahmen nichts mehr ändern können. Im konkreten Fall führt dies dazu, dass die betreffende Vorlage schliesslich nicht gründlich auf ihre sachliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit geprüft wird, weil die Stellungnahmen zu wenig fundiert sind oder nicht ernsthaft geprüft und verwertet werden. Unter Umständen ergeben sich dann später Probleme bei der Umsetzung. (...) Es ist bedenklich, dass verschiedene Adressaten – darunter insbesondere auch einige Kantone – angegeben haben, dass sie sich bei Anhörungen und Vernehmlassungen aufgrund der Rahmenbedingungen und kurzen Fristen teilweise nicht ernst genommen fühlen (und daher eher über andere Kanäle Einfluss zu nehmen versuchen). Die Äusserungen zeigen eine gewisse Frustration, die letztlich die Zielerreichung des Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahrens – die Beteiligung interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, die Erhöhung der sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz von Vorhaben – beeinträchtigen und längerfristig zu einer Schwächung der Legitimität des Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahrens als Instrument führen kann."

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Empfehlung 5a der GPK-N⁴⁰ erklärt, dass für die beiden Verfahren grundsätzlich die gleichen Regeln hinsichtlich Bekanntmachung, Frist, Öffentlichkeit und Transparenz gelten sollen. Eine Vereinheitlichung dränge sich namentlich bei den Fristen auf. In Anwendung dieses Grundsatzes wird in Artikel 7 Absatz 2 VE-VIG die Angemessenheit der Verlängerung der Mindestfrist von drei Monaten konkretisiert. Ausgehend von der bisherigen Praxis zu den schriftlichen Vernehmlassungen wird eine Verlängerung von drei Wochen während der Sommerferien, zwei Wochen über Weihnachten und Neujahr sowie eine Woche über Ostern vorgeschlagen.

Da Beginn und Ende der Sommerferien in der Schweiz je nach Kanton und Sprachregion verschieden ist, soll das Vernehmlassungsverfahren entsprechend dem Beginn und Ende des Stillstandes der Fristen gemäss verschiedener Bundesgesetze (15. Juli – 15. August) verlängert werden⁴¹.

Abs. 3

Hinsichtlich von Fristverkürzungen (Art. 7 Abs. 3 VIG) stellt die GPK-N ausdrücklich fest⁴², dass es in Ausnahmefällen zuweilen unumgänglich sei, von der gesetzlich vorgegebenen Frist abzuweichen. Sie hält indessen fest, dass ihrer Ansicht nach die Legitimität des Verfahrens geschwächt werde, wenn solche Fälle nicht begründet würden.

Eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist kann insbesondere in Fällen vorgesehen werden, in denen sich die sachlich begründete Dringlichkeit aus einer Tatsache ergibt, die nicht im Ein-

⁴⁰ STN-BR zu E. 5a, S. 2416

⁴¹ Art. 22a Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021), Art.

⁴⁶ Abs. 1 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005; Art. 145 Abs. 1 Bst. b der Zivilprozessordnung (SR 272)

⁴² Ziff. 2.1.3; S. 5

flussbereich der Schweiz steht, wie dies beispielsweise bei der Umsetzung einer ausländischen Rechtsentwicklung (z.B. Umsetzung des neuen US-Steuergesetzes FATCA) oder einer Empfehlung der EU zu einem bilateralen Abkommen der Fall sein kann. Keine sachlich begründete Dringlichkeit liegt hingegen in denjenigen Fällen vor, in denen die Verwaltung unter Zeitdruck gerät, weil sie das Vorhaben ohne sachlich vertretbaren Grund nicht rechtzeitig in den Prozess der Vernehmlassung eingebracht hat, so dass sie die Frist nach Artikel 7 Absatz 2 VE-VIG nicht einhalten kann.

In Absatz 3 Buchstabe b wird der Ausdruck "ganz oder teilweise" gestrichen, da es sich bei der besonderen Form der Durchführung des konferenziellen Vernehmlassungsverfahrens nicht um ein rein mündliches Verfahren handelt⁴³.

Abs. 4

In Fällen nach Absatz 3 soll die Dringlichkeit bei einer Fristverkürzung oder bei der Durchführung einer konferenziell durchgeführten Vernehmlassung sachlich begründet sein, damit diese Begründung den Vernehmlassungsadressaten mitgeteilt werden kann. In Absatz 4 wird die Empfehlung 4 der GPK-N umgesetzt⁴⁴. Die entsprechende Mitteilung soll im Begleitschreiben erfolgen.

Abs. 5

Absatz 5 übernimmt im ersten Satz geltendes Verordnungsrecht (Art. 17 Abs. 2 VIV): Bei einem konferenziellen Vernehmlassungsverfahren ist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu gewähren. In seiner Stellungnahme vom 27. April 1998 zum Bericht der GPK-S schreibt der Bundesrat zur Kombination eines schriftlichen und konferenziellen Verfahrens⁴⁵: "Die Erfahrung zeigt, dass eine rein konferenzielle Anhörung nicht geeignet ist, eine schriftliche Begutachtung zu ersetzen; die Kantone wünschen in der Regel ohnehin, sich schriftlich äussern zu können. Ein konferenzielles Vorverfahren kann indessen den Informationsstand der Kantone erhöhen, Fragen der Umsetzung klären und somit den Nutzen der schriftlichen Vernehmlassung verbessern. Die Kombination von schriftlichem Vernehmlassungsverfahren mit vorangehenden oder nachfolgenden Kontakten im Rahmen von Konferenzen oder gemeinsamen Arbeitsgruppen ist schon heute üblich. Sie kann weiterentwickelt werden, ohne dass sie zur ständigen Praxis werden muss."

Absatz 5 zweiter Satz ist geltendes Recht. Er wurde nur redaktionell angepasst.

⁴³ Vgl. SÄGESSER, Kommentar VIG, Art. 7, Rz. 33.

⁴⁴ STN-BR zu E. 4, S. 2414 f.

⁴⁵ BBl 1998 3787, 3793

Abs. 6

In Absatz 6 wird neu ausdrücklich festgehalten, dass Vernehmlassungen über Vorhaben von untergeordneter Tragweite, die von den Departementen oder der BK (und in Ausnahmefällen von Ämtern und Gruppen) eröffnet werden, konferenziell durchgeführt werden können. Das entspricht dem bisherigen Rechtsverständnis und der Praxis⁴⁶. Bei diesen Vernehmlassungen ist nach Artikel 4 Absatz 4 VE-VIG eine Einschränkung des Adressatenkreises vorgesehen, so dass die konferenzielle Durchführung eher sinnvoll ist als bei Bundesratsverordnungen (nämlich dann, wenn der Kreis der Betroffenen relativ klein und klar definiert ist). Auch geht es in diesen Fällen eher um Beschaffung von verwaltungsexternem Sachwissen und Grundlageninformationen, was ebenfalls dafür spricht, dass die konferenzielle Durchführung als Verfahrensvariante in Frage kommt (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 1.5.2 oben).

Auf das Erfordernis der Dringlichkeit wird bei Vorhaben von untergeordneter Tragweite verzichtet, weil der Kreis der Adressaten in der Praxis bereits eingeschränkt ist und die Bedürfnisse nach einer raschen Entscheidungsfindung bei vorwiegend technischen Vorhaben oft von vorherein gegeben sind und im Allgemeinen anders zu beurteilen ist als bei politisch wichtigen Vorhaben, die den Einbezug möglichst vieler Teilnehmenden an einer Konsultation erheischt.

Art. 8 Abs. 2 Ergebnisbericht

Nach der geltenden Bestimmung (**Art. 8 VIG wird neu Abs. 1**) werden die Stellungnahmen zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet. Die zuständigen Behörden müssen mindestens nach dem Zweckartikel des Gesetzes insoweit auf den Inhalt der Stellungnahme eingehen, als es sich um Hinweise auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz des Vorhabens handelt (Art. 2 Abs. 2 VIG). Die Pflicht zur Kenntnisnahme begründet keinen Rechtsanspruch auf materielle Kenntnisnahme einer eingereichten Stellungnahme. Bisher besteht auch keine Auskunftspflicht oder gar Begründungspflicht der Behörden, inwiefern eine Stellungnahme gewichtet oder bei der Anpassung der Vorlage berücksichtigt wird⁴⁷. Nach Auffassung der GPK-N⁴⁸ ist es nicht zweckmässig, den Einfluss bestimmter Akteure rechtlich festzuschreiben. Die Bewertung der Stellungnahmen der interessierten Kreise muss die Aufgabe des Bundesrates oder der verfahrensführenden Behörde bleiben. Dennoch soll die Transparenz über die Berücksichtigung der Stellungnahmen und über deren Einfluss auf die nach der Vernehmlassung angepassten Vorlagen verbessert werden. Entsprechende Vorgaben werden in die Verordnung aufzunehmen sein.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung sollen **nach dem neuen Absatz 2** VE-VIG für alle Verfahren in Form eines Berichts zusammengefasst werden (vgl. Art. 10 Abs. 2 VIG). Der Ergebnisbericht informiert über die eingereichten Stellungnahmen und fasst deren Inhalte übersichtlich und

⁴⁶ Vgl. PVK-Bericht, S. 2383

⁴⁷ Vgl. dazu SÄGESSER, Kommentar VIG, Art. 8, Rz. 16-39.

⁴⁸ BBI 2012 2351; Ziff. 2.1.2; S. 2355

wertungsfrei zusammen (Art. 20 Abs. 1 VIV). Beim neuen Absatz 2 geht es um eine redaktionelle Präzisierung der geltenden Gesetzesbestimmung.

Art. 9 Abs. 1 Bst. c Veröffentlichung des Ergebnisberichts

In dieser Bestimmung wird klargestellt, dass der Ergebnisbericht veröffentlicht wird, nachdem die Behörde, welche die Vernehmlassung eröffnet hat, davon Kenntnis genommen hat. Damit wird die Praxis auf Gesetzesstufe vereinheitlicht.

Art. 10 Aufhebung der Bestimmung über Anhörungen

Durch die weitgehende Vereinheitlichung der beiden Verfahren (Vernehmlassungen und Anhörungen) wird Artikel 10 gegenstandslos und ist daher aufzuheben. In begrifflicher Hinsicht gibt es nurmehr den Begriff der Vernehmlassung.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich aus der vorliegenden Revision des VIG keine erheblichen finanziellen oder personellen Auswirkungen. Durch die Vereinheitlichung der beiden Verfahren (Vernehmlassungen und Anhörungen) ist tendenziell insgesamt eine Verringerung der schriftlichen Verfahren zu erwarten. Bei vermehrtem Einsatz elektronischer Informations-, Kommunikations- und Archivierungsmittel (vgl. Art. 7 Abs. 1 VE-VIG) dürfte der administrative Aufwand mittelfristig eher sinken. Demgegenüber ist indessen ein gewisser, nicht bezifferbarer Mehraufwand für die Bundesverwaltung zu erwarten. Dieser Mehraufwand wird einerseits durch die von der GPK-N verlangte Information über das Verfahren und andererseits durch die auf Verordnungsebene vorgesehene Verpflichtung der Verwaltung zur Auskunftserteilung über die Verwendung und Berücksichtigung der Stellungnahmen entstehen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Aus der vorliegenden Revision des VIG ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen, personellen und anderen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Immerhin sollte sich durch die vorgesehenen Massnahmen auch für die Kantone eine Vereinfachung der Abläufe und dadurch wiederum eine Reduktion des administrativen Aufwandes ergeben (vgl. Bemerkungen zu Art. 4 Abs. 2 hiervoor).

Der Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 16. März 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs befasst sich mit der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone (vgl. Ziff. 1.1 oben). Darin wird unter anderem auch die fehlende Berücksichtigung von Umsetzungsfragen bei den Kantonen im Rahmen der Vernehmlassung bemängelt (vgl. Ziff. 2.1, 2.2

und 2.2.4 dieses Berichts). Die von der Arbeitsgruppe empfohlenen Massnahmen werden im Rahmen der Teilrevision der VIV berücksichtigt.

3.3 Andere Auswirkungen

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik sind mit der vorliegenden Revision des VIG nicht verbunden. Namentlich ergeben sich bezüglich der Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden keine Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht⁴⁹.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Vorhaben ist in der Legislaturplanung nicht vorgesehen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Umsetzung von Art. 147 BV auf Gesetzesstufe erfolgt unter der Berücksichtigung von Artikel 164 BV.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der vorliegende Entwurf enthält in Art. 7 Abs. 1, 2. Satz, eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen: Der Bundesrat kann vorsehen, dass Vernehmlassungen ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden, wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind.

⁴⁹ Vgl. dazu BBl 2004 533; Ziff. 3.3