

Erläuterungen
zur Teilrevision des Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)
(Neuregelung des Vernehmlassungsrechts
des Bundes)

Bern, im Januar 2003

Schweizerische Bundeskanzlei

Der Bericht kann bezogen werden bei:
Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Recht, 3003 Bern
<http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/>

Übersicht

Das Vernehmlassungsverfahren hat sich in der Praxis als wichtiger Teil des Rechtssetzungsverfahrens etabliert. Es stellt eine zentrale Möglichkeit der Partizipation an der Entscheidungsfindung des Bundes dar. Gleichzeitig erlaubt es dem Bund, seine Vorhaben vorgängig auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die politische Akzeptanz hin zu überprüfen.

Die bestehende Regelung des Vernehmlassungsverfahrens auf Verordnungsstufe ist in verschiedener Hinsicht revisionsbedürftig:

Die verfassungsrechtliche Verankerung des materiellen Gesetzesbegriffs verlangt, dass grundlegende Bestimmungen zum Verfahren der Bundesbehörden auf Gesetzesstufe geregelt werden. Wichtige Bestimmungen der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren müssen daher neu auf Gesetzesebene heraufgestuft werden. Damit kann den wiederholt – zuletzt im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz – erhobenen Forderungen seitens des Parlaments nach einer gesetzlichen Normierung der Grundzüge zum Vernehmlassungsverfahren Rechnung getragen werden.

Die Verfassungsbestimmung des Artikels 147 über das Vernehmlassungsverfahren ist auf Gesetzesstufe umzusetzen und zu präzisieren. Der Bundesrat kündete dies bereits mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an (BBl 1997 I 376 f.). Das Vernehmlassungsverfahren soll wesentlich und qualitativ gestärkt werden. Bestehende Regelungslücken werden geschlossen.

Das Vernehmlassungsverfahren wird an neue gesellschaftliche Informations- und Kommunikationsformen angepasst. Der Gesetzesentwurf schafft den dazu erforderlichen Handlungsspielraum des Bundesrates.

Erläuterungen

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt bloss punktuell garantierte Anhörungsrechte. In der Bundesverfassung von 1999 (BV) wurde neu eine Grundsatzbestimmung über das Vernehmlassungsverfahren geschaffen (Art. 147 BV). Diese Bestimmung wurde bewusst offen ausgestaltet und die notwendige Präzisierung der Gesetzgebung überlassen. Der Bundesrat kündete daher bereits in seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an, das Vernehmlassungsverfahren zu straffen und zu verwesentlichen (BBl 1997 I 376 f.).

Artikel 164 Absatz 1 BV verankert den materiellen Gesetzesbegriff, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören auch grundlegende Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Bislang wurde das Vernehmlassungsverfahren des Bundes auf Verordnungsstufe geregelt. Das entspricht den Vorgaben der neuen Bundesverfassung nicht mehr.

Seitens des Parlaments wurde wiederholt der Wunsch nach einer gesetzlichen Regelung der wichtigsten Bestimmungen zum Vernehmlassungsrecht geäussert. Das Anliegen des Parlaments nach vermehrter Transparenz im Vernehmlassungsrecht ist ernst zu nehmen. Im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz wurde daher seitens der Vertretung des Bundesrates eine gesetzliche Regelung in Aussicht gestellt.

Das Vernehmlassungsverfahren als öffentliche Phase des Rechtsetzungsprozesses ist an neue Informations- und Kommunikationsmethoden in der Gesellschaft anzupassen. Sehr oft laufen heute Behördenkontakte über elektronische Kommunikationsmittel. In der Praxis werden Vernehmlassungsunterlagen zunehmend elektronisch zur Verfügung gestellt; vereinzelt wurden Vernehmlassungsverfahren auch schon auf elektronischem Weg durchgeführt. Mit der vorliegenden Revision soll diese Praxis verankert werden. Der Bund reagiert damit rechtzeitig und angemessen auf die Bedürfnisse der modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft, ohne auf die bisherige Form der Durchführung von Vernehmlassungen zu verzichten.

Die Bundeskanzlei wurde im Jahr 2001 beauftragt, die erforderliche Neuregelung des Vernehmlassungsrechts an die Hand zu nehmen. Zur Begleitung der Vorarbeiten wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben Vertretungen aus den Departementen auch Vertreter der Kantone, Städte, Gemeinden und der Wissenschaft sowie eine Vertretung der Generalsekretäre der vier Bundesratsparteien angehören¹. Der Bundesrat fasste am 14. Juni 2002 einen

Grundsatzbeschluss zur Neuregelung des Vernehmlassungsrechts und beauftragte die Bundeskanzlei unter Beizug der Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs.

1.2 Zielsetzung der Neuregelung

Die Reform des Vernehmlassungsrechts verfolgt folgende Ziele:

- *Schaffung gesetzlicher Grundlagen zum Vernehmlassungsverfahren:* Der materielle Gesetzesbegriff (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV) verlangt eine gesetzliche Regelung der grundlegenden Bestimmungen zum Vernehmlassungsrecht. Mit der Revision des Vernehmlassungsrechts soll diese verfassungsrechtliche Vorgabe umgesetzt werden. Mit einer gesetzlichen Regelung wird gleichzeitig auch der grossen öffentlichen und praktischen Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens ausreichend Rechnung getragen.
- *Gesetzliche Konkretisierung:* Die Grundsatzbestimmung in Artikel 147 BV ist auf Gesetzesebene umzusetzen und zu präzisieren. Die Grundzüge und der Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren werden gesetzlich geregelt.
- *Anpassung an neue Informations- und Kommunikationsformen:* Das Vernehmlassungsverfahren soll an veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse in Bezug auf Informations- und Kommunikationsformen angepasst und der elektronische Behördenverkehr gefördert werden. Ziel ist ein schrittweiser Übergang zum elektronischen Vernehmlassungsverfahren.
- *Straffung und Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens:* Das Vernehmlassungsverfahren soll qualitativ gestärkt werden. Es ist zu straffen und auf Vorhaben von grosser Tragweite zu beschränken.
- *Schlanke gesetzliche Regelung:* Nur die grundlegenden Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren werden gesetzlich geregelt. Dem Bundesrat verbleibt genügend Handlungsspielraum für die Weiterentwicklung und allfällige Anpassung der praktischen Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die gesetzliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens erfolgt durch eine Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010; Einfügen eines neuen Titels 4^{bis}). Es handelt sich um eine schlanke gesetzliche Regelung, die sich gezielt auf das Wesentliche beschränkt.

¹ Der Arbeitsgruppe gehören neben der Bundeskanzlei (Vorsitz) je eine Vertretung des EDA, des EDI, des EJPD (vertreten durch das BJ), des VBS, des EVD sowie des ÜVEK an.
Als *externe Fachpersonen* gehören der Arbeitsgruppe an: Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber der Kantons Bern (Vertretung der Kantone), Sigisbert Lutz, Generalsekretär Schweizerischer Gemeindeverband (Vertretung der Gemeinden), Dr. Urs Geissmann, Direktor Schweizerischer Städteverband (Vertretung der Städte), Reto Gamma, Generalsekretär SPS (Vertretung der Bundesratsparteien), Prof. Ioannis Papadopoulos, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales Université de Lausanne (Vertretung der Wissenschaft).

Geprüft und von der interdepartementalen Arbeitsgruppe favorisiert wurde der Erlass eines besonderen Gesetzes über das Vernehmlassungsverfahren. Der Bundesrat hat sich indessen gegen ein separates Gesetz und für die Regelung des Vernehmlassungsverfahrens im RVOG ausgesprochen. Er ist der Ansicht, dass eine solche Lösung der geforderten Transparenz, Übersichtlichkeit und Informationsfunktion einer gesetzlichen Regelung genügt.

1.4 Die Neuregelung im Überblick

Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf eine Regelung der grundlegenden Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren. Er regelt:

- den Zweck von Vernehmlassungsverfahren (Art. 57b),
- den Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren (Art. 57c),
- die Zuständigkeiten für die Eröffnung und die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren (Art. 57d),
- das Teilnahmerecht und die Umschreibung des Adressatenkreises (Art. 57e),
- das Öffentlichkeitsprinzip (Art. 57f),
- die Form und Frist des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 57g),
- den Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe in Form einer nicht abschliessenden Auflistung (Art. 57h),
- die Anpassung des Parlamentsgesetzes (Schlussbestimmungen, Ziff. II).

1.5 Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung auf Verordnungsstufe

Der Gesetzesentwurf macht ausführende Bestimmungen auf Verordnungsebene notwendig. Die bestehende Vernehmlassungsverordnung aus dem Jahr 1991² wird totalrevidiert. Aus Transparenzgründen wird im Gesetz selber ausgeführt, in welchen Bereichen ergänzende Regelungen erlassen werden. Im Vordergrund stehen Bestimmungen zur näheren Umschreibung des Gegenstandes von Vernehmlassungen, zur Durchführung elektronischer Vernehmlassungen, zur Form und Ausgestaltung der Unterlagen sowie zur Einsichtnahme in Stellungnahmen und deren Aufbewahrung. Die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Gesetzesregelung sollen in einen einzigen Erlass gekleidet werden; die formell noch geltenden Richtlinien vom 6.5.1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung (vgl. BBl 1970 I 993, 1976 II 949) werden soweit sinnvoll in die Vernehmlassungsverordnung überführt und können ersatzlos aufgehoben werden.

² Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062.

1.6

Hinweis auf parlamentarische Vorstösse

Das Vernehmlassungsverfahren war wiederholt Gegenstand parlamentarischer Vorstösse wenn es um Fragen einer gesetzlichen Regelung³, die Handhabung in der Praxis⁴ oder eine Verbesserung und Straffung des Verfahrens ging⁵. Vereinzelt wurde auch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens gefordert⁶. Diese Forderung hat angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung des Vernehmlassungsverfahrens heute kaum mehr Bedeutung. In Vorstössen zu den Themen "Föderalismus"⁷ und "Vollzugstauglichkeit"⁸ wurde wiederholt Bezug zum Vernehmlassungsverfahren genommen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kann das Postulat Fässler⁹, das Erleichterungen bei der Einsichtnahme in die Stellungnahmen von Vernehmlassungsteilnehmenden verlangt, als erfüllt abgeschrieben werden. Dem Anliegen der PostulantIn wird mit der Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips und der Regelung des Zugangs zu den eingereichten Stellungnahmen in Artikel 57f Absatz 2 des Entwurfs vollumfänglich entsprochen.

- ³ 86.243 P Kommission des Nationalrats vom 13.3.1989: *Vernehmlassungsverfahren. Straffung*. Vgl. dazu auch Votum BÄUMLIN (AB 1989 N 405): "Das Vorverfahren der Gesetzgebung, in dem die Vernehmlassungen geschehen, hat Einfluss auf die Tätigkeit der beiden Kammern, auf ihre Beratungen. Deshalb ist es zweifellos richtig, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelten Grundzügen zu unterstellen, ...".
- ⁴ 99.5155 Fra Weigelt vom 4.10.1999: *Ausgrenzung von Vernehmlassungsadressaten*.
98.3311 Int Frick vom 25.6.1998: *Keine Aushöhlung der demokratischen Institutionen durch den "Runden Tisch"*.
91.3276 Po Leuba vom 16.9.1991: *Vernehmlassungsvorlagen. Angaben der finanziellen Konsequenzen für die Kantone* (Annahme NR 13.12.1991).
- ⁵ 94.3084 Int Camponovo vom 7.3.1994: *Vernehmlassungsverfahren* [Neue Formen der Vernehmlassung für Vorhaben von erheblicher Tragweite].
93.3659 Po Leuba vom 17.12.1993: *Vernehmlassungsverfahren. Verbesserung*.
86.243-1 Mo Kommission NR vom 13.3.1989: *Vernehmlassungsverfahren. Straffung*. (Annahme als Po NR 13.3.1989).
86.243 Pa Iv Müller Andreas vom 18.12.1986: *Vernehmlassungsverfahren. Straffung*.
- ⁶ 96.421 Pa Iv Dünki vom 10.6.1996: *Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens* (Ablehnung NR 21.3.1997).
- ⁷ 02.3083 Po Joder vom 20.3.2002: *Bundesverfassung. Umsetzung des Gemeinde-, Städte- und Berggebietsartikels* (Annahme NR 21.6.2002).
- ⁸ 96.456 Pa Iv Rhinow vom 26.11.1996: *Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes* (Folge gegeben NR 12.6.1997 [AB 1997 S 565-567]); Bericht der SPK-S vom 15.2.1999 (BBl 1999 2761); Stellungnahme des Bundesrates vom 31.3.1999 (BBl 1999 3411).
Vgl. auch den Bericht der GPK-S vom 10.11.1997: *Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren* (BBl 1998 1965); Stellungnahme des Bundesrates vom 27.4.1998 (BBl 1998 3787).
- ⁹ 01.3326 *Einsicht in die Stellungnahmen von Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern* (Annahme: NR 5.10.2001).

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 57b)

Das Vernehmlassungsverfahren ist die einzige öffentliche Phase im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung und stellt somit eine besonders wichtige Etappe im Rechtsetzungsverfahren dar. Es hat kooperativen Charakter, indem die Stellungnahmen der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise in den Entscheidungsprozess des Bundes einfließen. Deren Sicht der Dinge oder deren spezifische Anliegen geben wichtige Hinweise auf die sachliche Richtigkeit des Vorhabens, die Vollzugstauglichkeit der avisierten Massnahmen und auf die politische Akzeptanz im Hinblick auf die Realisierung und Umsetzung. Ausserhalb der Bundesverwaltung vorhandenes Fachwissen kann miteinbezogen und genutzt werden.

Absatz 1 nennt als Zweck des Vernehmlassungsverfahrens die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung des Bundes. Die Kantone und die politischen Parteien werden besonders erwähnt, da ihnen die Bundesverfassung eine Sonderstellung bei der Mitwirkung einräumt (vgl. Art. 45 BV, wonach die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes, insbesondere an der Rechtsetzung, mitwirken. Der Bund holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind. Nach 137 BV wirken die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit). Darüber hinaus ist aber auch die Mitwirkung weiterer interessierter Kreise von Bedeutung. Der Begriff der interessierten Kreise wird auch in Artikel 147 BV verwendet. Darunter werden alle Personen und Organisationen verstanden, die im betreffenden Sachbereich ein Interesse haben.

Die Mitwirkung soll dem Bund Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz der geplanten Vorhaben (*Absatz 2*). Seine Vorhaben können dadurch besser politisch verankert werden, was ihnen auch mehr Wirkung verleiht. Mit der Erwähnung der *sachlichen Richtigkeit* wird zum Ausdruck gebracht, dass die vorgesehenen Massnahmen inhaltlich überzeugend und erforderlich sein müssen. Eine Aussensicht ist insofern von besonderer Bedeutung. Der Aspekt der *Vollzugstauglichkeit* trägt der Tatsache Rechnung, dass Vollzugsaspekte vor allem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geprüft werden. Die Umsetzung von Bundesrecht obliegt nach der verfassungsrechtlichen Konzeption in der Regel den Kantonen (Art. 46 BV). Sie haben Gelegenheit, in ihren Stellungnahmen auf Vollzugsprobleme aufmerksam zu machen. Die politische *Akzeptanz* geplanter Vorhaben des Bundes ist angesichts der Referendumsmöglichkeit in der schweizerischen Demokratie von erheblicher Bedeutung für den Bundesgesetzgeber.

2.2 Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren (Art. 57c)

Nach Artikel 147 BV ist bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zwingend ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Verfassung

umschreibt jedoch den Begriff der Wichtigkeit nicht näher, sondern überlässt diese bewusst der ausführenden Gesetzgebung.

Nach *Absatz 1* findet ein Vernehmlassungsverfahren statt bei Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher oder kultureller Tragweite. Der Begriff des *Vorhabens* wird in Anlehnung an die Terminologie in der Bundesverfassung (Art. 45 Abs. 2 erster Teilsatz BV) als Oberbegriff verwendet; in ihm sind somit die Erlasse des Bundes, die völkerrechtlichen Verträge und weitere wichtige Vorlagen mit enthalten. Aber auch zu anderen Behördenvorlagen ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wenn die Wichtigkeit vorliegt: Beispielsweise zu Berichten oder Konzepten. In Änderung zum bisherigen Recht (Art. 1 Abs. 3 VLV¹⁰), aber in Nachvollzug zur Praxis soll in Zukunft ein Vernehmlassungsverfahren zu Volksinitiativen ausgeschlossen sein.

Es wurde bewusst auf eine Umschreibung der Wichtigkeit oder der grossen Tragweite auf Gesetzesstufe verzichtet. Eine offene Bestimmung, welche sich auf eine Verankerung der wesentlichsten Politikbereiche konzentriert, erlaubt sachlich gebotene Differenzierungen im Hinblick auf die angestrebte Verwesentlichung der Vernehmlassungsverfahren, wenn es darum geht zu bestimmen, *ob* die erhebliche politische, finanzielle, wirtschaftliche oder kulturelle Tragweite vorliegt. Ist dieses Kriterium gegeben, muss zwingend - von Verfassungen und Gesetzes wegen - ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden.

Absatz 2 präzisiert Absatz 1, indem die wichtigsten Kategorien von Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen beispielhaft aufgelistet werden. Sie gelten somit von Gesetzes wegen als Vorhaben von erheblicher Tragweite. Zu jeder Änderung der Bundesverfassung (*Bst. a*) ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Ausgenommen sind Volksinitiativen, da es sich dabei nicht um Behördenvorlagen handelt. Da Volksinitiativen dem Verbot behördlicher Abänderung unterstehen, kann bei ihnen auch nicht der dem Vernehmlassungsverfahren zugeordnete Mitwirkungszweck erfüllt werden. Hingegen ist es nicht ausgeschlossen, behördliche Gegenentwürfe zu Volksinitiativen einer Vernehmlassung zu unterbreiten, sofern dies aufgrund der geltenden Behandlungsfristen für Volksinitiativen (vgl. Art. 74 BPR¹¹) nicht ausgeschlossen ist (vgl. auch Ziff. 2.8.2).

Buchstabe b erwähnt das Bundesgesetz und schafft den notwendigen Bezug zum materiellen Gesetzesbegriff von Artikel 164BV. Ein Vernehmlassungsverfahren ist jedenfalls dann durchzuführen, wenn das Gesetz grundlegende Bestimmungen zu den in den Buchstaben a - g von Artikel 164 Absatz 1 BV aufgelisteten Inhalten enthält. Damit wird nicht von vorneherein ausgeschlossen, auch zu weiteren Gesetzesbestimmungen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Ebenso bleibt es möglich, einen Bundesbeschluss einer Vernehmlassung zu unterbreiten, sofern es seine Tragweite als angezeigt erscheinen lässt. Diese beiden Fälle sind aber nicht die Regel und werden daher nicht besonders erwähnt. Sie fallen unter die allgemeine Bestimmung des Absatzes 1.

Zu völkerrechtlichen Verträgen findet zwingend ein Vernehmlassungsverfahren statt, wenn sie dem Referendum unterliegen und grundlegende Bestimmungen nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a - g BV enthalten (*Bst. c*). Darunter fallen beispielsweise völkerrechtliche Verträge, mit denen der Beitritt zu einer

¹⁰ Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062.

¹¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1.

supranationalen Gemeinschaft beschlossen wird und die sich unmittelbar auf Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern auswirken. Unterliegen völkerrechtliche Verträge nicht dem Referendum, findet kein Vernehmlassungsverfahren statt. Dazu gehören Verträge, die der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen kann (vgl. Art. 172 Ziff. 3 ParlG¹². Beispiele: AS 2002 1103, 1146, 2636). Ebenfalls kein Vernehmlassungsverfahren wird durchgeführt zu völkerrechtlichen Verträgen von untergeordneter Tragweite, auch wenn sie dem Referendum unterstehen, wie beispielsweise Grenzvereinbarungsverträge oder technische Abkommen (Beispiele: BBl 2002 1595¹³, BBl 1997 III 909¹⁴).

In *Buchstabe d* wird klar gestellt, dass – wie bis anhin – bei Bedarf auch zu Verordnungen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, sofern es sich dabei um Regelungen von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher oder kultureller Tragweite handelt. Anders als Verfassungsänderungen (*Bst. a*), grundlegende Gesetzesbestimmungen (*Bst. b*) und wichtige völkerrechtliche Verträge (*Bst. c*), die von Gesetzes wegen als Vorhaben von grosser Tragweite gelten und daher stets in die Vernehmlassung zu schicken sind, ist zu Verordnungen nur dann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wenn es die grosse Tragweite erfordert. Die nähere Umschreibung dieser Tragweite erfolgt auf Verordnungsstufe (vgl. Art. 57h Bst. a). Denkbar ist beispielsweise die Verankerung abstrakter Kriterien, wie sie in der Lehre¹⁵ zur Bestimmung der Wichtigkeit eines Rechtssatzes vorgeschlagen werden: Grosse Zahl von Normadressaten, grosse Zahl der geregelten Verhaltensweisen, erhebliche Intensität der Regelungen für die Betroffenen, erhebliche finanzielle Auswirkungen für Gemeinwesen und/oder Private, grosse politische Bedeutung (z.B. zu erwartende Opposition), grosse Bedeutung für die Ausgestaltung des politischen Systems, grosse organisatorische Bedeutung, erhebliche Abweichung von geltenden Regelungen usw.

Das Bundesrecht enthält mehrere punktuell verankerte Anhörungsrechte (beispielsweise in Art. 39 Abs. 3 USG¹⁶), welche in aller Regel vor dem Inkrafttreten der heute geltenden Bundesverfassung verankert wurden. Angesichts der Grundsatzbestimmung des Artikels 147 BV kommt ihnen nicht mehr dieselbe Bedeutung zu wie unter früherem Verfassungsrecht. Mit der vorliegenden Neuregelung des Vernehmlassungsrechts werden spezialgesetzlich verankerte Anhörungsrechte jedoch nicht zwingend obsolet und bleiben weiterhin in Kraft. Allerdings sind sie im Lichte von Artikel 147 BV und seiner Ausführungsgesetzgebung auszulegen. Im Einzelfall ist namentlich zu untersuchen, ob es sich um ein Vorhaben von grosser Tragweite handelt, das die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfordert, oder ob eine andere Form der Anhörung der unmittelbar betroffenen Kreise angezeigt ist. In Zukunft ist auf die Verankerung

¹² Entwurf zum Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), BBl 2001 3621. Die Bestimmung entspricht Art. 47^{bis} Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), SR 171.11.

¹³ Übereinkommen über die Aufgaben der internationalen Studiengruppe für Jute vom 2001 (Beitritt der Schweiz zu einer internationalen Organisation).

¹⁴ Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über Grenzvereinbarungen (Unbefristeter und unkündbarer völkerrechtlicher Vertrag).

¹⁵ Vgl. Roland Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002, S. 101 ff., mit weiteren Hinweisen.

¹⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]), SR 814.01.

punktuelle Anhörungsrechte hingegen zu verzichten. Bei Total- oder Teilrevisionen von Gesetzen mit besonderen Anhörungsbestimmungen ist überdies deren Notwendigkeit zu überprüfen.

2.3 Zuständigkeit (Art. 57d)

Nach bisheriger Praxis wurden Vernehmlassungsverfahren zu Erlassen der Verfassungs- und Gesetzesstufe sowie zu Verordnungen von "besonderer politischer Tragweite" durch den Bundesrat, jene zu den übrigen Verordnungen und Vorhaben durch das zuständige Departement eröffnet (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 VLV). Diese Abgrenzung hat in der Vergangenheit immer wieder zu Unklarheiten geführt, die sich letztlich in einer stetig wachsenden Zahl von departementalen Vernehmlassungsverfahren manifestiert haben. Um eine einheitliche Praxis und eine Übersicht über alle Vernehmlassungsverfahren des Bundes gewährleisten zu können, hat der Bundesrat deshalb am 14. Juni 2002 bekräftigt, dass bei allen wichtigen Vorhaben die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens in seiner Zuständigkeit liegt. Artikel 57d des Gesetzesentwurf setzt diesen Beschluss um.

Der Bundesrat beschliesst auf Antrag des zuständigen Departements oder der Bundeskanzlei über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens (*Abs. 1*). Dem Beschluss geht das übliche verwaltungsinterne Verfahren (Ämterkonsultation; Mitberichtsverfahren) voraus. Dass die Zuständigkeit zur Eröffnung beim Bundesrat liegt, ist auch sachlich gerechtfertigt, weil die verwaltungsinterne Phase abgeschlossen und der Schritt an die Öffentlichkeit erfolgt. In der Öffentlichkeit wird der Bundesrat - und nicht das Departement - als Urheber der Vorlage wahrgenommen.

Ist jedoch nicht der Bundesrat sondern eine parlamentarische Kommission Urheberin der Vorlage, soll das Vernehmlassungsverfahren auch von ihr und nicht vom Bundesrat eröffnet werden. Auf diese Weise ist für die Öffentlichkeit und die Vernehmlassungsadressaten die Urheberschaft klar ersichtlich (vgl. dazu auch hinten, Ziff. 2.8).

Von Vernehmlassungsverfahren sind die sog. *Anhörungen* abzugrenzen. Anhörungen finden statt, wenn ein Departement oder die Bundeskanzlei ausserhalb der Verwaltung stehenden Vorhaben von untergeordneter Tragweite zur Stellungnahme unterbreiten (*Absatz 2*). Vorhaben von untergeordneter Tragweite sind beispielsweise technische Verordnungen¹⁷. Mangels politischer, finanzieller, wirtschaftlicher oder kultureller Tragweite fallen solche Vorhaben nicht unter den Begriff der "wichtigen Vorhaben" im Sinne von Art. 57c, so dass sich die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens nicht rechtfertigt. Der Bundesrat soll von solchen Vorlagen entlastet werden. In erster Linie werden spezifisch betroffene Fachkreise, namentlich Fachverbände, Berufs- oder Standesorganisationen, kantonale oder kommunale Fachstellen usw. angehört. Im Unterschied zu den Vernehmlassungen müssen nicht zwingend die Kantone und die

¹⁷ Beispiele: Verordnung über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlen [NISV] SR 814.710; Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge [VTS], SR 741.41; Verordnung über das Verfahren zur Überweisung des Mehrwertsteuer-Ertragsteils an den Ausgleichsfonds der AHV, SR 641.203.2 usw.

politischen Parteien begrüsst werden. Die vorliegende Bestimmung stellt klar, dass die Departemente oder die Bundeskanzlei weiterhin solche Anhörungen durchführen können. Finden solche statt, sind sie offen zu legen.

Nach *Absatz 3* gibt die Bundeskanzlei die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens öffentlich bekannt. Die Bestimmung bezieht sich auf sämtliche Vernehmlassungsverfahren und richtet sich an alle Eröffnungsinstanzen. Damit - und aufgrund der spezialgesetzlichen Verweisungen im Parlamentsgesetz (neuer Art. 112a Abs. 2 ParlG; vgl. hinten, Ziff. 2.8.2) - wird sicher gestellt, dass sämtliche auf Bundesebene eröffneten Vernehmlassungsverfahren in derselben Weise und durch dieselbe Stelle publiziert werden. Wie bisher wird die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens nach dem Beschluss der zuständigen Behörde im Bundesblatt (BBl) und im Internet unter Angabe des wesentlichen Inhalts der Vorlage, der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen publiziert. Die öffentliche Bekanntmachung ist Grundlage für die Wahrnehmung des Rechts auf Teilnahme (vgl. Art. 57e).

Absatz 4 hält fest, dass die Vorbereitung und Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens einschliesslich seiner Auswertung dem zuständigen Departement oder bei Vernehmlassungsverfahren der Bundeskanzlei dieser obliegen. Das Verfahren für die Behandlung der eingereichten Stellungnahmen und das Vorgehen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist werden auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Art. 57h Bst. e).

2.4 Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren (Art. 57e)

Absatz 1 verankert das Recht jeder Person und jeder Organisation, sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen zu können und eine Stellungnahme einzureichen. Das Recht steht jeder Person offen, unabhängig davon, ob sie Schweizerin oder Schweizer, Ausländer oder Ausländerin, in der Schweiz oder im Ausland wohnhaft ist, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person (bspw. kantonale oder regionale Parteien oder Parteisektionen) handelt.

Absatz 2 umschreibt jene Kategorien von Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, die zur Stellungnahme eingeladen werden. Diese Kategorien geben die bisherige Praxis wieder. Ihnen werden mit der Einladung auch die Vernehmlassungsunterlagen zugestellt, wohingegen die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens der Bekanntmachung im Bundesblatt sowie im Internet entnehmen und die erforderlichen Unterlagen selber besorgen.

Entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 45 und 147 BV) nennt *Buchstabe a* als Vernehmlassungsadressaten die Kantone. In der bisheriger Praxis richten sich die Einladungsschreiben des Bundes an die kantonalen Regierungen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 VLV). Die vorliegende Bestimmung ist bewusst offen formuliert, denn es ist Sache des kantonalen Staatsrechts festzulegen, wer kantonsintern für die Ausarbeitung der Stellungnahme zuständig ist und welche Behörden allenfalls daran beteiligt werden.

Nach *Buchstabe b* werden die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien zur Stellungnahme eingeladen. Damit wird bisheriges Recht weitergeführt (vgl. Art. 4 Abs. 1 VLV).

Buchstabe c erwähnt die betroffenen Dachverbände und Koordinationsgremien von gesamtschweizerischer Bedeutung. Die Bundeskanzlei führt bereits heute eine Liste, auf welcher die gesamtschweizerischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie Spitzenverbände der Wirtschaft aufgeführt werden. Zusätzlich zu diesen Organisationen sollen künftig weitere gesamtschweizerische Dachverbände und Koordinationsgremien auf der Liste aufgeführt werden.. Zu denken ist namentlich an die gesamtschweizerischen Dachverbände und Koordinationsgremien der Städte, Gemeinden und Berggebiete (Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete), der Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen, KdK) sowie der Umwelt- und Naturschutzorganisationen, der Sportverbände oder kirchliche Organisationen. Diese Vernehmlassungsadressaten sind neben den Kantonen und den Parteien zur Stellungnahme einzuladen, es sei denn, einzelne Adressaten seien im konkreten Einzelfall von einem Vorhaben ganz *offensichtlich* nicht betroffen. Von den gesamtschweizerischen Dachverbänden und Koordinationsgremien sind jene Organe zu unterscheiden, die sich einem besonderen Themenbereich widmen, wie beispielsweise die Konferenzen der kantonalen Fachdirektorinnen und -direktoren (Erziehungsdirektorenkonferenz, Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz usw.). Solche Gremien werden in Weiterführung der bisherigen Praxis dann zur Stellungnahme eingeladen, wenn sie im Einzelfall vom Inhalt der Vorlage betroffen sind (vgl. unten *Bst. d*). Für das Bundesgericht und das Eidg. Versicherungsgericht (EVG) gilt eine Sonderregelung: Nach dem Verfahrensprotokoll aus dem Jahr 1998¹⁸ ist das Bundesgericht und das EVG im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren des Bundes in erster Linie zu Fragen des Rechtsmittelverfahrens und des Weiterzugs zu begrüssen und somit nicht als ständige Adressatin zu betrachten. Diese Praxis soll unverändert weiter geführt und auf Verordnungsebene verankert werden. Das erwähnte Verfahrensprotokoll wird durch eine solche rechtssatzmässige Lösung abgelöst werden können. Gleichzeitig wird auch geprüft, ob ähnliche Regelungen für weitere Kategorien von Vernehmlassungsadressaten Sinn machen könnten.

Buchstabe d nennt allgemein jene Adressaten, die fallweise je nach Inhalt und Zielrichtung der Vorlage zur Stellungnahme eingeladen werden. Dieser Adressatenkreis wird wie bisher im für jede einzelne Vernehmlassung durch das zuständige Departement in Absprache mit der Bundeskanzlei festgelegt.

Absatz 3 hält fest, dass zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und im Sinne einer unterstützenden Massnahme Listen der Vernehmlassungsadressaten geführt werden. Die Zuständigkeit für die Listen der ständigen Adressaten liegt bei der Bundeskanzlei. Sie ist nicht nur verpflichtet, solche Listen zu führen, sondern auch, sie zu bewirtschaften. Da die Departemente aufgrund ihrer Fachkompetenz am besten in der Lage sind, die einzelfallweise zu begrüssenden Adressaten zu bestimmen, obliegt die Führung entsprechender Listen ihnen. Die Kriterien und das

¹⁸ Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und den Bundesgerichten bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im allgemeinen und betreffend die Stellung der Bundesgerichte im besonderen. Ziff. 3 des Verfahrensprotokolls hält fest, dass das Bundesgericht (inkl. Eidg. Versicherungsgericht) im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens insbesondere dann begrüsst werden, wenn es um die Frage des Weiterzugs an das Bundesgericht geht. Fragen zu bestimmten inhaltlichen Punkten einer Vorlage sind dem Bundesgericht gesondert zu unterbreiten.

Verfahren zur Aufnahme in die Liste der ständigen Adressaten wird auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Art. 57h Bst. b).

Absatz 4 stellt klar, dass die eingereichten Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen sind. Damit wird die bisherige Praxis verankert. Die Kenntnisnahme durch die zuständige Behörde erfolgt im Rahmen der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse. Darin wird der wesentliche Inhalt der Stellungnahmen in zusammenfassender Form dargestellt. Hingegen besteht kein Anspruch auf individuelle Beantwortung oder spezifische Berücksichtigung einzelner Stellungnahmen im Rahmen der Auswertung. Ebenso wenig sind Eingaben, die sich nicht zur Sache äussern, zu berücksichtigen oder öffentlich zugänglich zu machen.

2.5 Öffentlichkeitsprinzip (Art. 57f)

Dem Vernehmlassungsverfahren als öffentliche Phase im Vorverfahren der Gesetzgebung ist das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt inhärent. Die gesetzliche Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips ist daher eine zentrale Bestimmung, zumal auf Verfassungsebene auf die Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips verzichtet und diese Kompetenz an den Gesetzgeber delegiert wurde. Sinngemäss gilt das Öffentlichkeitsprinzip auch für Vernehmlassungen, die im Auftrag einer parlamentarischen Kommission durchgeführt werden.

Nach *Absatz 1* sind die Vernehmlassungsunterlagen, die eingereichten Stellungnahmen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse öffentlich zugänglich. Als Vernehmlassungsunterlagen gelten nur jene Dokumente, die in die Vernehmlassung gegeben haben. Hingegen besteht kein Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erstellt worden sind (bspw. Grundlagenmaterial, Vorstudien, Vorentwürfe u. dgl.). Die Bestimmung äussert sich auch nicht zur Frage des Einsichtsrechts in Unterlagen des Ämterkonsultations- oder des Mitberichtsverfahrens und überlässt diese Regelung abschliessend dem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Bundesverwaltung (BGÖ)¹⁹. Inhalt und Umfang der Vernehmlassungsunterlagen werden in der Verordnung näher umschrieben (vgl. Art. 57h Bst. d).

Der Zugang zu den eingereichten Stellungnahmen erfolgt durch die Gewährung der Einsichtnahme vor Ort, die Abgabe von Kopien auf Verlangen oder die Veröffentlichung in elektronischer Form (*Abs. 2*). In zeitlicher Hinsicht erfolgt die Gewährung der Einsichtgabe in der Regel unmittelbar nach der Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse durch diejenige Behörde, welche über das weitere Vorgehen entscheidet. Nach geltender Praxis kann die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse aber auch schon vorher zugänglich gemacht werden, sofern dadurch die freie Entscheidungsfindung der zuständigen Behörde nicht beeinträchtigt wird. Diese Praxis, welche sich auf einen Beschluss der Generalsekretärenkonferenz vom 24.2.1995 stützt, soll weitergeführt und auf Verordnungsstufe geregelt werden.

¹⁹ Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Der Vernehmlassungsentwurf kann über die Homepage des Bundesamts für Justiz (<http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>) eingesehen werden.

Die technische Aufbereitung im Hinblick auf die Veröffentlichung ist aus urheberrechtlichen²⁰ Gründen im Gesetz selber vorzusehen, indem die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit die zuständige Behörde die eingereichten Stellungnahmen veröffentlichen *und* in den erwähnten Formen öffentlich zugänglich machen darf. Mit der Einreichung der Stellungnahmen in Kenntnis der vorliegenden Bestimmungen und der darin vorgesehenen Behandlungsmöglichkeiten stimmen die betreffenden Urheberinnen und Urheber der Veröffentlichung und der weiteren Verwendung (Erstellen und Abgabe von Kopien, technische Aufbereitung im Hinblick auf die Veröffentlichung) zu²¹.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist Wesensmerkmal des Vernehmlassungsverfahrens. Im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren soll das Öffentlichkeitsprinzip daher umfassend gelten; Einschränkungen vom Grundsatz der Öffentlichkeit, wie sie im Entwurf zum BGÖ vorgesehen sind, machen daher in Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren keinen Sinn. Überwiegende private oder öffentliche Interessen, die dem öffentlichen Zugang zu den Vernehmlassungsunterlagen, den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens oder den eingereichten Stellungnahmen entgegenstehen könnten, sind nicht denkbar. Mit der vorliegenden spezialgesetzlichen Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips wird daher – im Sinn einer Spezialnorm – klar gestellt, dass das BGÖ bei Vernehmlassungsverfahren nicht zur Anwendung kommt (*Abs. 3*).

2.6 Form und Frist (Art. 57g)

Nach *Absatz 1* ist ein Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich schriftlich durchzuführen. Das entspricht der bisherigen Praxis. Der Begriff der Schriftlichkeit umfasst sowohl die Papierform als auch die elektronische Form, das heisst moderne Kommunikationsmittel wie namentlich Internet, E-Mail oder CD-Rom. Der Bundesrat hat sich im Rahmen seines Grundsatzbeschlusses vom 14. Juni 2002 für einen schrittweisen Übergang zu elektronischen Vernehmlassungsverfahren ausgesprochen, wobei in einer ersten Phase vorerst die technischen Voraussetzungen zu schaffen und entsprechende Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten sind. Während dieser Übergangsphase bestehen die Papierform und die elektronische Form bei Vernehmlassungsverfahren gleichwertig und parallel nebeneinander. Die Publikation der Eröffnung, die Einladung an die Vernehmlassungsadressaten und die Bereitstellung der Vernehmlassungsunterlagen erfolgen demnach sowohl in Papier- als auch in elektronischer Form, ebenso können die Teilnehmenden ihre Stellungnahmen weiterhin sowohl in Papierform als auch elektronisch (per E-Mail) einreichen. Eine Neuerung gegenüber der bisherigen Praxis ergibt sich insofern, als die Vernehmlassungsunterlagen einschliesslich der Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens künftig wenn immer möglich in elektronischer Form (als sog. Download-Dokumente) zur Verfügung gestellt werden, so dass sich der aufwändige Versand der Papierfassung zunehmend erübrigen dürfte. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

²⁰ Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG), SR 231.1.

²¹ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) vom 8.2.2002 an die Bundeskanzlei, mit Hinweis auf die Stellungnahme des IGE vom 26.9.2001 an das Bundesamt für Justiz.

Nach *Absatz 2* sind konferenzielle Vernehmlassungen weiterhin zulässig, allerdings – was sich als Umkehrschluss aus Absatz 1 ergibt – nur ausnahmsweise und in begründeten Fällen. Der Entscheid, ob ein Vernehmlassungsverfahren schriftlich, ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt wird, obliegt der für die Eröffnung zuständigen Behörde, also grundsätzlich dem Bundesrat. In der Praxis hat sich die Regel eingespielt, dass von konferenziellen Vernehmlassungen ein Protokoll erstellt wird, das den Teilnehmenden anschliessend zur Stellungnahme zugestellt wird. Dieses Verfahren soll unverändert beibehalten, aber auf Verordnungsstufe geregelt werden. Sowohl das Protokoll als auch die dazu eingereichten Stellungnahmen sind öffentlich.

Nach *Absatz 3* beträgt die Vernehmlassungsfrist in der Regel drei Monate. Die geltende Regelung wird unverändert weitergeführt. Das Gesetz hält aber fest, dass im Einzelfall ausnahmsweise eine Verkürzung (z.B. bei einfacher Fragestellung oder zeitlicher Dringlichkeit) oder Verlängerung (z.B. bei einer besonders komplexen oder umfangreichen Vorlage) der Frist angeordnet werden kann.

2.7 Ausführungsbestimmungen (Art. 57h)

Aus Gründen der Transparenz und der Informationsfunktion des Gesetzes werden die wichtigsten auf Verordnungsstufe zu regelnden Bereiche im Gesetz selber erwähnt. Vorgesehen ist der Erlass einer einzigen Verordnung. Weitere das Vernehmlassungsverfahren betreffende Regelungen (bspw. die Richtlinien von 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung oder das Verfahrensprotokoll von 1998 über die Begrüssung des Bundesgerichts im Rahmen von Vernehmlassungen) werden soweit sinnvoll in die Verordnung überführt und können ersatzlos aufgehoben werden.

Nach *Buchstabe a* erfolgt in der Verordnung die nähere Umschreibung des Gegenstands von Vernehmlassungsverfahren, wie bspw. die Verankerung von Kriterien zur Bestimmung der Wichtigkeit bei Verordnungen.

Aufgrund von *Buchstabe b* enthält die Ausführungsverordnung Bestimmungen über die Aufnahme von Adressatinnen und Adressaten in die von der Bundeskanzlei geführte Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten (Art. 57e Abs. 3). Zu präzisieren sind die massgeblichen Kriterien sowie das Verfahren (Gesuch, Zuständigkeit, Entscheid usw.). In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob Spezialregelungen für den Einbezug des Bundesgerichts oder von bestimmten anderen (Kategorien von) Vernehmlassungsadressaten erforderlich sind.

In Bezug auf die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in elektronischer Form (*Bst. c*) sind auf Verordnungsstufe die Einzelheiten zur Verwendung elektronischer Informations- und Kommunikationsmittel sowie die Archivierung der elektronischen Dokumente zu regeln. Dabei sind namentlich die Anforderungen für die Bereitstellung der Vernehmlassungsunterlagen in elektronischer Form und die technische Aufbereitung der Stellungnahmen festzulegen. Soweit erforderlich sind in diesem Zusammenhang besondere Regelungen über konferenzielle Vernehmlassungsverfahren zu erlassen.

Auf Verordnungsstufe wird umschrieben, welche Dokumente die Vernehmlassungsunterlagen im Einzelnen mindestens umfassen und in welcher Form und Sprache sie bereit zu stellen sind (*Bst. d*).

In Bezug auf die Stellungnahmen sind auf Verordnungsstufe die Einzelheiten zur Einreichung und Behandlung zu regeln (Veröffentlichung, Archivierung, technische Bearbeitung im Hinblick auf die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse usw.; *Bst. e*). In der Verordnung wird in diesem Zusammenhang auch geregelt, innert welcher Frist und in welcher Form die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse, die Auswertung der Stellungnahmen im Hinblick auf das weitere Vorgehen sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse von Vernehmlassungsverfahren zu erfolgen hat. Was die Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen anbelangt, so hat sich der Bundesrat in der Vergangenheit gegen die rechtsatzmässige Verankerung allgemeingültiger Kriterien ausgesprochen, zumal es sich um eine Beurteilung handelt, die vor allem politischen Charakter hat und daher einen gewissen Ermessensspielraum bedingt (BBl 1998 3791 f.). Der Bundesrat hat die Departemente aber angehalten, im Hinblick auf die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen den Stellungnahmen der Kantone besondere Bedeutung beizumessen, soweit es um Fragen des Vollzugs geht (vgl. BBl 1999 3412). Wie bis anhin soll daher weiterhin bewusst darauf verzichtet werden, in generell-abstrakter Weise definierte Kriterien zu verankern. Solche Kriterien dienen in erster Linie den mit der Auswertung eines Vernehmlassungsverfahrens betrauten Verwaltungsstellen des Bundes und stellen daher keine Normierungsmaterie dar, sondern sind im Rahmen der verwaltungsinternen Arbeitshilfen für die Praxis abzuhandeln. Solche Arbeitshilfen sind namentlich das "Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren" sowie der "Gesetzgebungsleitfaden" des Bundesamtes für Justiz. Darin werden u.a. folgende Auswertungskriterien aufgeführt: In Bezug auf den Absender der Stellungnahme: Betroffenheitsgrad, repräsentativer Charakter, gesamtschweizerischer Stellenwert und das politische Gewicht. In Bezug auf die Eingabe bzw. Stellungnahme: Sachbezogenheit, Stichhaltigkeit, faktische Realisierbarkeit, die politische Realisierbarkeit und der besondere Innovationscharakter sowie die Begründung und Überzeugungskraft der Vorschläge.

Der Bundesrat wird in der Verordnung schliesslich Bestimmungen erlassen, um eine Koordination und Planung der Vernehmlassungsverfahren gewährleisten zu können (*Bst. f*). Damit wird eines der Hauptanliegen der Vernehmlassungsadressaten umgesetzt.

2.8 Anpassung anderer Bundesgesetze

2.8.1 Vorbemerkung

Artikel 147 BV gilt aufgrund seiner systematischen Stellung im allgemeinen Teil über die Bundesbehörden (5. Titel) für alle obersten Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht). Daraus folgt, dass nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Bundesversammlung und das Bundesgericht bei der Vorbereitung wichtiger Vorhaben ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen haben. In Bezug auf die Bundesversammlung wird dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe mit einer Teilrevision des neuen Parlamentsgesetzes Rechnung getragen. Mit der entsprechenden Bestimmung wird sicher gestellt, dass alle Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene nach einheitlichen Vorgaben erfolgen. Mittels Verweis wird daher sicher gestellt, dass die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren im RVOG auch für die Bundesversammlung gelten. Das neue Parlamentsgesetz soll auf den 1. Dezember 2003 in Kraft treten. Die

vorliegende Revision nimmt daher bereits auf dieses künftige Recht Bezug. Eine analoge Regelung für das Bundesgericht wurde im Rahmen der Vorarbeiten geprüft, nach Rücksprache mit den Generalsekretariaten des Bundesgerichts und des EVG aber angesichts der fehlenden praktischen Relevanz als nicht erforderlich erachtet. Da das Bundesgericht nach Inkrafttreten des neuen Bundesgerichtsgesetzes (BGG)²² keine wichtigen Erlasse im Sinn von Artikel 147 BV erlässt (seine Rechtsetzungsbefugnisse sind auf Erlasse ohne erhebliche Tragweite beschränkt), sind Vernehmlassungsverfahren des Bundesgerichts nicht mehr denkbar, so dass sich entsprechende Regelungen erübrigen.

2.8.2 *Änderung Parlamentsgesetz*

Nach *Artikel 112 Absatz 2* des Entwurfs zum neuen Parlamentsgesetz (ParlG)²³, der sich auf das Verfahren bei Parlamentarischen Initiativen bezieht, kann die für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zuständige parlamentarische Kommission "den Bundesrat beauftragen, zum Vorentwurf samt erläuterndem Bericht ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen"²⁴.

Die parlamentarische Initiative steht der Bundesversammlung zur Verfügung, wenn sie selbständig Erlassentwürfe ausarbeiten will. Daraus folgt, dass die Eröffnung und die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren auch durch sie erfolgen sollte. Aus diesem Grund soll künftig auf die Beauftragung des Bundesrates verzichtet werden (Streichung von Art. 112 Abs. 2 ParlG). Damit wird auch für die Öffentlichkeit und namentlich die Vernehmlassungsadressaten von Anfang ersichtlich, dass es sich um eine Vorlage des Parlaments handelt.

Neu wird in *Artikel 112a Absatz ParlG* die Zuständigkeit der parlamentarischen Kommissionen zur Eröffnung und Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verankert. Sie sind verpflichtet, bei Vorentwürfen samt erläuterndem Bericht zu wichtigen Erlassen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Terminologie wurde unverändert aus dem Parlamentsgesetz übernommen. Die Möglichkeit des Bezugs der Bundesverwaltung (Art. 68 ParlG) zur Unterstützung bleibt gewährleistet. Diese Unterstützungsfunktion kann sich bspw. auf den Versand der Vernehmlassungsunterlagen, die Zusammenstellung der eingereichten Stellungnahmen oder die Auswertung beziehen. *Absatz 2* hält fest, dass die Bundeskanzlei über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens durch eine parlamentarische Kommission zu orientieren ist. Damit wird sicher gestellt, dass sämtliche Vernehmlassungsverfahren des Bundes nach denselben Kriterien und durch dieselbe Stelle (Bundeskanzlei) bekannt gemacht werden.

Nach *Absatz 3* finden die gesetzlichen Bestimmungen des RVOG über das Vernehmlassungsverfahren sinngemäss Anwendung. Beispielsweise bedeutet dies, dass sich der Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens nach Art. 57c RVOG

²² Vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., sowie den zugehörigen Entwurf für ein Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), BBl 2001 4480.

²³ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1. März 2001 zur Parlamentarischen Initiative 01.401 Parlamentsgesetz (ParlG), BBl 2001 3467 ff., sowie Entwurf für ein Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), BBl 2001 3621.

²⁴ Die Bestimmung im ParlG entspricht Artikel 21^{quater} Absatz 2 2. Satz GVG.

bestimmt. Allerdings bedarf es hier einer Präzisierung: Eine Verpflichtung zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu Gegenentwürfen zu Volksinitiativen besteht nur insoweit, als die geltenden Behandlungsfristen gewahrt werden können (vgl. Art. 74 BPR²⁵). Dieser Einzelfall muss aber nicht auf Gesetzesstufe speziell ausgenommen werden.

2.9 Inkrafttreten der Teilrevision

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision nach der Beschlussfassung der Eidgenössischen Räte und dem Ablauf der Referendumsfrist (*Ziff. III*). Die neuen gesetzlichen Regelungen zum Vernehmlassungsverfahren sollen zusammen mit den erforderlichen Verordnungsbestimmungen, voraussichtlich Anfangs 2006 in Kraft treten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich unmittelbar aus der vorliegenden Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens keine wesentlichen finanziellen oder personellen Auswirkungen. Ob die Erstellung und Bewirtschaftung der – gegenüber der bisherigen Praxis erweiterten - Liste der ständigen Adressaten (Art. 57e Abs. 2, vorne Ziff. 2.4) zu erheblichem administrativem Mehraufwand führt, kann momentan noch nicht klar abgeschätzt werden. Mit der angestrebten Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens, deren Ziel nicht zuletzt eine Beschränkung der Anzahl Vernehmlassungsverfahren ist, und dem vermehrten Einsatz elektronischer Informations-, Kommunikations- und Archivierungsmittel im Rahmen des (schrittweisen) Übergangs zu elektronischen Vernehmlassungsverfahren dürften sowohl der administrative als der finanzielle Aufwand (Wegfall von Druck- und Versandkosten) mittelfristig eher sinken.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Unmittelbare finanzielle oder personelle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden sind mit der vorliegenden Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens nicht verbunden. Immerhin sollten die angestrebte Reduktion der Anzahl Vernehmlassungsverfahren und der vermehrte Einsatz zeitgemässer Informations- und Kommunikationsmedien dazu beitragen, den administrativen Aufwand zu senken. Mit dem Einbezug der gesamtschweizerischen Koordinationsgremien und Dachverbände von Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der Berggebiete als ständige Vernehmlassungsadressaten wird sicher gestellt, dass diese bei sämtlichen Vernehmlassungsverfahren des Bundes begrüsst werden, und ein Anreiz zur vermehrten Einreichung von koordinierten und konsolidierten Stellungnahmen geschaffen. Der institutionalisierte Einbezug von Kantonen, Städten, Gemeinden und Berggebieten soll zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen (vgl. dazu BBl 1998 1965 und 3787) und zur Umsetzung der

²⁵ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1

allgemeinen Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der Kantone (Art. 45 BV) sowie der Städte, Gemeinden und Berggebiete (Art. 50 BV) beitragen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und Aussenpolitik sind mit der vorliegenden Neuregelung nicht verbunden. In Bezug auf die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden gelten für die Anhörung *vor* der Aufnahme von Verhandlungen des Bundes in erster Linie die einschlägigen spezialgesetzlichen Bestimmungen, wobei ergänzend (für die erneute Begrüssung nach Abschluss der Verhandlungen) die vorliegenden Regelungen zum Vernehmlassungsverfahren zur Anwendung kommen (vgl. Art. 4 BGMK²⁶, BBl 1998 1163, insbes. 1169 f.).

3.4 Andere Auswirkungen

Entsprechend seinem Zweck soll das Vernehmlassungsverfahren dazu beitragen, die Information der Öffentlichkeit und damit die Transparenz geplanter Massnahmen des Bundes zu stärken. Gleichzeitig soll mit der Verankerung der wichtigsten Prüfungskriterien (sachliche Richtigkeit, Vollzugtauglichkeit und Akzeptanz) der Nutzen des Vernehmlassungsverfahrens für die durchführende Behörden und die Qualität der Auswertung verbessert werden. Mit der angestrebten Straffung und Verwesentlichung soll der Stellenwert des Vernehmlassungsverfahrens im Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess erhöht werden. Durch die konsequente Beschränkung auf wichtige Vorlagen soll der administrative Aufwand sowohl für die Bundesbehörden als auch die Vernehmlassungsteilnehmenden gesenkt werden. Insgesamt soll die vorliegende Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens dazu beitragen, die frühzeitige Überprüfung der Realisierbarkeit wichtiger Vorhaben des Bundes zu verbessern, um gestützt auf die entsprechenden Ergebnisse allenfalls erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Das Instrument "Vernehmlassungsverfahren" soll somit gezielter als bisher eingesetzt werden, nämlich dort, wo die Mitwirkung Dritter bzw. der Öffentlichkeit für die Entscheidungsfindung des Bundes erforderlich oder nützlich ist. Wo es hingegen einzig um die Information über ein Vorhaben geht, ist die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens in der Regel nicht angezeigt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Neuregelung des Vernehmlassungsrechts ist in der Legislaturplanung 1999-2003 nicht vorgesehen. Der diesbezügliche Anpassungs- bzw. Regelungsbedarf ergibt sich indessen unmittelbar aus der BV: Bereits in der parlamentarischen Beratung zu Artikel 147 BV (damals Art. 138) wurde auf die Notwendigkeit einer Präzisierung dieser Bestimmung auf Gesetzesstufe hingewiesen (AB 1998 N 59-62). Zudem sind nach Artikel 164 Absatz 1 BV alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen, wobei dazu insbesondere grundlegende Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren

²⁶ Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), SR 138.1.

der Bundesbehörden zählen (Bst. g). Die bestehende Regelung des Vernehmlassungsverfahrens auf Verordnungsstufe genügt den verfassungsmässigen Vorgaben nicht mehr und bedarf umgehend einer Heraufstufung und Anpassung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Erlass von Gesetzesbestimmungen zum Vernehmlassungsverfahrens im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des RVOG stützt sich auf Artikel 173 Absatz 2 BV. Die Umsetzung von Artikel 147 BV auf Gesetzesstufe erfolgt unter Berücksichtigung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gesetzgebung (Art. 164 BV). Artikel 147 BV, der im Sinn einer Grundsatzbestimmung die Pflicht zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu wichtigen Erlassen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite sowie zu wichtigen völkerrechtlichen Verträgen verankert, ist aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV auf Gesetzesstufe umzusetzen und insbesondere im Hinblick auf die Umschreibung des Gegenstands ("wichtige Erlasse und völkerrechtliche Verträge" sowie "andere Vorhaben von grosser Tragweite"), des Adressatenkreises und der Frist zu präzisieren.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 182 Absatz 1 BV erlässt der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Mit Artikel 57h RVOG wird dem Bundesrat die erforderliche Ermächtigung erteilt. Im Rahmen einer beispielhaften Auflistung der wichtigsten Gegenstände wird präzisiert, welche Bestimmungen der Bundesrat auf Verordnungsstufe regelt. Soweit es sich dabei um reine Vollzugsbestimmungen handelt, ergibt sich die Regelungszuständigkeit des Bundesrats unmittelbar aus seiner Vollzugskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV).

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Zielsetzung der Neuregelung	5
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	5
1.4 Die Neuregelung im Überblick	6
1.5 Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung auf Verordnungsstufe	6
1.6 Hinweis auf parlamentarische Vorstösse	7
2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	8
2.1 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 57b)	8
2.2 Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren (Art. 57c)	8
2.3 Zuständigkeit (Art. 57d)	11
2.4 Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren (Art. 57e)	12
2.5 Öffentlichkeitsprinzip (Art. 57f)	14
2.6 Form und Frist (Art. 57g)	15
2.7 Ausführungsbestimmungen (Art. 57h)	16
2.8 Anpassung anderer Bundesgesetze	17
2.8.1 <i>Vorbemerkung</i>	17
2.8.2 <i>Änderung Parlamentsgesetz</i>	18
2.9 Inkrafttreten der Teilrevision	19
3 Auswirkungen	19
3.1 Auswirkungen auf den Bund	19
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	19
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik	20
3.4 Andere Auswirkungen	20
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	20
5 Rechtliche Aspekte	21
5.1 Verfassungsmässigkeit	21
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	21