

Teilrevision des Vernehmlassungsrechts des Bundes: Ausblick auf die künftigen Regeln für die Durchführung von Vernehmlassungen

Stephan Brunner und Thomas Bertschy

Inhaltsübersicht

- 1 *Das Vernehmlassungsverfahren nach geltendem Recht*
- 2 *Revision des Vernehmlassungsgesetzes*
- 3 *Revision der Vernehmlassungsverordnung*
- 4 *Weiteres Vorgehen*

1 Das Vernehmlassungsverfahren nach geltendem Recht

Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen, Gesetzen, völkerrechtlichen Verträgen oder sonstigen Vorhaben von grosser Tragweite für unser Land und zu Verordnungserlassen, wenn die Kantone in erheblichem Mass davon betroffen sind (Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes [VLG, SR 172.061]). Die gesetzliche Vernehmlassungsfrist beträgt in der Regel drei Monate. Die Frist ist aber im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage zu verlängern. Ausnahmsweise kann die Frist bei Vorliegen einer sachlich begründeten Dringlichkeit (z. B. bei dringlichen Behandlungen von völkerrechtlichen Verträgen) auch verkürzt werden (Art. 7 Abs. 2 und 3 VLG).

Nach bisherigem Recht können die Departemente, die Bundesämter und die Bundeskanzlei zu Vorhaben des Bundes von untergeordneter Tragweite Anhörungen durchführen. Ob es sich im Einzelfall um ein Vorhaben von untergeordneter Tragweite handelt, muss aufgrund der konkreten Materie bestimmt werden. Im Vordergrund stehen dabei Verordnungen mit ausgeprägt technischem Inhalt.

2 Revision des Vernehmlassungsgesetzes

Die von den eidgenössischen Räten am 26. September 2014 (BBl 2014 7267) verabschiedete Änderung des Vernehmlassungsgesetzes umfasst folgende Schwerpunkte:

- *Keine Unterscheidung mehr zwischen «Vernehmlassungen» und «Anhörungen»:* Die Unterscheidung wird fallengelassen. Stattdessen wird es nur noch Vernehmlassungsverfahren geben. Zwingend durchzuführende Verfahren (Art. 3 Abs. 1 rev. VLG) werden grundsätzlich vom Bundesrat eröffnet; fakultativ durchzuführende Verfahren (Art. 3 Abs. 2 rev. VLG) werden von den De-

- partementen oder der Bundeskanzlei eröffnet. Wenn eine Einheit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung zur Rechtsetzung befugt ist, erfolgt die Eröffnung der Vernehmlassung durch diese Stelle. Für die Eröffnung einer Vernehmlassung zu einer Amtsverordnung ist beispielsweise das entsprechende Bundesamt zuständig. Vernehmlassungen zu Vorhaben, die von der Bundesversammlung ausgehen, werden von der zuständigen parlamentarischen Kommission eröffnet.
- Das *Verfahren wird einheitlich geregelt*; zudem werden gewisse Präzisierungen vorgenommen.
 - Einführung einer *Begründungspflicht bei Fristverkürzungen*: Die gesetzliche Mindestfrist beträgt drei Monate. Gesetzlich verankert ist neu auch, dass diese Frist unter Berücksichtigung von bestimmten Ferien- und Feiertagen verlängert wird. Bei einer Fristverkürzung muss die Dringlichkeit gegenüber den Vernehmlassungsadressaten begründet werden.
 - *Verzicht auf konferenziell durchgeführte Verfahren*: Mündliche Verfahren sollen neben dem schriftlichen nur noch ergänzenden Charakter haben.

Die vorgenommenen Anpassungen haben insbesondere beim Verzicht auf Vernehmlassungsverfahren Auswirkungen auf die Praxis.

Während der Bundesrat die bisherige Praxis vollumfänglich im Gesetz verankern wollte, strich das Parlament zwei Ausnahmebestimmungen (vgl. Botschaft vom 6. November 2013 zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes [BBl 2013 8875]). Die Streichungen betreffen die völkerrechtlichen Verträge. Ihre konkreten Auswirkungen sind noch im Detail zu prüfen und die künftige Praxis ist festzulegen. Tendenziell werden aber im Bereich der völkerrechtlichen Verträge wohl vermehrt Vernehmlassungen durchgeführt werden müssen.

In Weiterführung der bisherigen – nicht ausdrücklich gesetzlich geregelten – Praxis kann aber auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden, wenn entweder keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind, oder wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden betrifft (Art. 3a Abs. 1 rev. VIg). Der Verzicht muss sachlich begründet werden (Art. 3a Abs. 2 rev. VIg); es ist also konkret aufzuzeigen, weshalb etwa die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind (z.B. weil das gleiche Vorhaben vor Kurzem bereits Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens war). Bei Gesetzesvorlagen erfolgt dies in der Botschaft und bei Verordnungsentwürfen im erläuternden Bericht.

Die Bundesversammlung hat weitere Änderungen gegenüber der Vorlage des Bundesrates vorgenommen:

- Der Adressatenkreis darf nach der Gesetzesänderung nicht mehr eingeschränkt werden. Der Bundesrat wollte noch im Gesetz verankern, dass der Adressatenkreis eingeschränkt werden kann, wenn das Gesetzesprojekt von untergeordneter Bedeutung ist oder wenn vor allem die Kantone davon betroffen sind.
- Die Departemente können die Kompetenz zur Eröffnung von (fakultativ durchzuführenden) Vernehmlassungen nicht mehr an eine untergeordnete Verwaltungseinheit übertragen (Art. 5 Abs. 1 rev. VI G), wie dies der Bundesrat in seiner Vorlage wollte. Das bedeutet, dass Verfahren, die heute in der Form von Anhörungen durch ein Amt durchgeführt werden, künftig in vielen Fällen durch das Departement eröffnet werden müssen.

3 Revision der Vernehmlassungsverordnung

Als Folge der Gesetzesänderung ist auch die darauf abgestützte Vernehmlassungsverordnung (SR 172.061.1) anzupassen. Die Revisionsarbeiten wurden im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter Einbezug von Vertretungen der Konferenz der Kantonsregierungen sowie von zwei Kantonen durchgeführt.

Der Entwurf zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung regelt wie bisher den konkreten Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens. Die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen sind die folgenden:

- Jede Vorlage wird vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens von der Bundeskanzlei auf Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und auf Vollständigkeit geprüft. Die Bundeskanzlei ist auch dann zu konsultieren, wenn nach Artikel 3a rev. VI G auf eine Vernehmlassung verzichtet werden soll (neuer Art. 4a der Vernehmlassungsverordnung).
- Die Bundesverwaltung soll durch eine Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) dazu verpflichtet werden, bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen (neuer Art. 15a RVOV). Damit wird der Empfehlung einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone, die sich mit Massnahmen zur Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone befasste, Rechnung getragen.

Im Übrigen werden im Verordnungsentwurf punktuelle Anpassungen an die Gesetzesänderung vorgenommen.

Der Bundesrat hat am 1. Juli 2015 die Bundeskanzlei beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung durchzuführen. Damit wird einem nachdrücklich geäusserten Begehren der Konferenz der Kantonsregierungen Rechnung getragen.

4 Weiteres Vorgehen

Die interessierten Kreise haben bis zum 23. Oktober 2015 Gelegenheit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Vorlage zu äussern. Die Bundeskanzlei wird anschliessend die eingegangenen Stellungnahmen auswerten und in einem Bericht zusammenfassen und darauf die Änderung der Vernehmlassungsverordnung dem Bundesrat unterbreiten.

Gemäss Planung sollen die Gesetzes- und die Verordnungsänderung gemeinsam auf den 1. April 2016 in Kraft gesetzt werden.

*Stephan Brunner, Leiter der Sektion Recht der Bundeskanzlei,
E-Mail: stephan.brunner@bk.admin.ch*

*Thomas Bertschy, Jurist, Mitarbeiter der Sektion Recht der Bundeskanzlei,
E-Mail: thomas.berstschy@bk.admin.ch*