

Stellungnahme

---

# Vernehmlassung zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung (VIV)

Plenarversammlung vom 25. September 2015

---

## 1. Allgemeine Bemerkungen

**1** Im Gesetzgebungsverfahren ist die frühe Einbindung der Kantone von zentraler Bedeutung, wenn eine Vorlage des Bundes ihre wesentlichen Interessen berührt. Dies gilt auch für die Revision der Vernehmlassungsgesetzgebung einschliesslich der Ausführungsbestimmungen. Auf diese Weise können die Kantone sicherstellen, dass ihre Interessen über die vorgesehenen Verfahren berücksichtigt und ihre verfassungsmässigen Rechte beachtet werden und dass sie innerhalb des abgesteckten Rahmens zur Qualität der ihnen vorgelegten Erlasse beitragen und ihre Umsetzung vereinfachen können. Die Kantone danken der Bundeskanzlerin für die Aufnahme von Kantonsvertretern in die interdepartementale Arbeitsgruppe für die Revision der Vernehmlassungsverordnung (VIV).

**2** Die Kantone begrüssen ferner, dass der VIV-Revisionsentwurf Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens ist. Zwar ist der Inhalt der VIV wie das Vernehmlassungsgesetz hauptsächlich technischer Natur, kann aber erhebliche Auswirkungen auf die Rechte der Kantone haben, wenn diese nicht vollumfänglich am Entscheidungsfindungsprozess des Bundes teilnehmen können. Im Gesetzgebungsverfahren ist die Vernehmlassung für die Kantone als Hauptträger der Umsetzung von Bundesrecht von zentraler Bedeutung.

**3** Im Übrigen begrüssen es die Kantone, dass die von der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund – Kantone im Zusammenhang mit der Vernehmlassungsgesetzgebung geforderten Massnahmen im Wesentlichen in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen wurden (vgl. Bericht vom 13. Februar 2012 mit dem Titel «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone»). Als Beispiele können genannt werden: die Formulierung konkreter Fragen zur Umsetzung des geplanten Erlasses, die korrekte Adressierung des an die Vernehmlassungsempfänger gerichteten Informationsschreibens mit ausdrücklicher Aufforderung, auf die gestellten Fragen zu antworten, der Einbezug der Kantone in die Vorbereitungsarbeiten, wenn eine Vorlage des Bundes wesentliche Interessen der Kantone berührt, der Zugang zur Vernehmlassungsvorlage für die Vernehmlassungsteilnehmer und

die Öffentlichkeit sowie die Wiedergabe der Stellungnahmen der Kantone zur Problematik der Umsetzung in einem eigenen Kapitel bei der Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse.

**4** Insgesamt ist der Vernehmlassungsentwurf aus Sicht der Kantone sehr zufriedenstellend und erhält breite Unterstützung. Das folgende Kapitel enthält jedoch einige Vorschläge zu bestimmten Artikeln oder zum erläuternden Bericht. Schliesslich betonen die Kantone, dass die parlamentarischen Kommissionen und die Parlamentsdienste ebenfalls dieser Verordnung unterstehen und sich bei der Lancierung von Erlassentwürfen daran halten müssen.

## 2. Anmerkungen und Vorschläge zu bestimmten Artikeln

### 2.1 Artikel 3: Planung

**5** Der Verweis auf Artikel 6 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) unter dem Titel von Artikel 3 VIV ist zu streichen, weil sich Artikel 6 VIG nicht mit der Planung befasst.

### 2.2 Artikel 4a: Konsultation der Bundeskanzlei

#### Allgemeines

**6** Die mit dieser neuen Bestimmung verbundene Klarstellung zur konsultativen Rolle der Bundeskanzlei (BK) in diesem Verfahrensstadium ist zu begrüßen und entspricht zu einem Grossteil den Erwartungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) sowie der Kantone. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens bei gleichzeitiger Wahrung eines gewissen Spielraums für die federführenden Behörden muss die Bundeskanzlei jedoch systematischer konsultiert werden (Absatz 2).

#### Absatz 2

**7** Die BK muss sich auch zur Frage äussern können, ob die federführende Behörde zu Recht auf die Eröffnung einer Vernehmlassung verzichtet, wenn sie der Meinung ist, dass die Bedingungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d und e VIG nicht erfüllt sind.

Artikel 4a Absatz 2 ist daher wie folgt zu ergänzen:

«<sup>2</sup>Sie [die federführende Behörde] konsultiert die Bundeskanzlei auch dann, wenn sie

a. bei der Vorbereitung von Verordnungen keine Vernehmlassung durchführen will, weil die Voraussetzungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e VIG nicht vorliegen,

b. nach Artikel 3a VIG auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichten will,

c. das Vernehmlassungsverfahren nicht vom Bundesrat eröffnen lassen will.»

### 2.3 Artikel 6: Begründungspflicht

#### Absatz 1 Buchstabe a.

**8** Die Kantone sind der Auffassung, dass Absatz 1 Buchstabe a. auf alle obligatorischen und fakultativen Vernehmlassungen nach Artikel 3 VIG anwendbar ist.

Absatz 1 Buchstabe a. ist deshalb wie folgt zu ändern:

«a. weshalb ein das Vernehmlassungsverfahren gestützt auf Artikel 3 ~~Absatz 1~~ VIG durchgeführt werden muss soll;»

## 2.4 Artikel 7: Umfang und Sprache der Vernehmlassungsunterlagen

### Absatz 3

**9** Aus dem erläuternden Bericht ergibt sich, dass bei fakultativ durchgeführten Vernehmlassungen auf gewisse Übersetzungen verzichtet werden kann. Ferner wird ausgeführt: «Dies soll nur für Vorlagen gelten, die nur von örtlicher oder regionaler Bedeutung sind, in der zwei oder nur eine Amtssprache gesprochen wird [sic].» Die Kantone schlagen vor, diesen ausserordentlichen Charakter wie folgt in den Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 VIV aufzunehmen:

«<sup>3</sup>Bei Vernehmlassungen nach Artikel 3 Absatz 2 VIG können Vernehmlassungsvorlage und erläuternder Bericht in nur einer oder zwei Amtssprachen erstellt werden, namentlich wenn die Vorlage ausschliesslich von lokaler oder regionaler Bedeutung ist.»

## 2.5 Artikel 8: erläuternder Bericht

### Absatz 3

**10** Die Kantone begrüßen die Einfügung dieses Absatzes, gemäss dem der erläuternde Bericht gegebenenfalls spezifische Fragen zur Umsetzung der Vernehmlassungsvorlage enthält. Dank der so gesammelten Informationen ist der Bund besser über die Besonderheiten und Bedürfnisse der Kantone unterrichtet und kann diese im Rahmen des Möglichen berücksichtigen.

Der Bund wird jedoch darauf achten müssen, jeweils nach der Verabschiedung der geplanten Koordinationsprozesse den Wortlaut dieser Bestimmung (insbesondere Buchstabe b.) anzupassen. Statt von einer «koordinierten Umsetzungsplanung» dürfte eher von einer «koordinierten Umsetzung» die Rede sein.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich in der französischen Fassung von Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a ein Tippfehler eingeschlichen hat: «[...] de l'organisation et des finances de la Confédération [...]».

### Erläuternder Bericht

**11** Bei den Erläuterungen zu diesem Artikel schlagen die Kantone vor, die Wirkung des zweiten Absatzes zu erhöhen, damit er mehr als ein frommer Wunsch ist und die erläuternden Berichte in Zukunft um die oben genannten Fragen erweitert werden, wenn die Vorlagen dies erfordern. Zu diesem Zweck beantragen die Kantone, im zweiten Absatz den Konjunktiv durch den zwingenderen Indikativ zu ersetzen.

## 2.6 Artikel 9: Orientierungsschreiben an die Adressaten

### Absatz 2

**12** Die Formulierung von Art. 9 Abs. 2 eröffnet eine gewisse Beliebigkeit beim Entscheid, ob eine ausdrückliche Einladung zur Beantwortung von Fragen an die Adressaten erfolgen muss oder nicht. Das Interesse von Bund und Kantonen an der tatsächlichen Beantwortung der Fragen verlangt, dass im Orientierungsschreiben immer auf allfällige Fragen hingewiesen wird.

Deshalb beantragen die Kantone folgende Formulierung von Art. 9 Abs. 2:

«<sup>2</sup>Die Kantone sowie allfällige weitere Vollzugsträger werden im Orientierungsschreiben ausdrücklich eingeladen, zu den Ausführungen und ~~gegebenenfalls~~ zu allfälligen Fragen zur Umsetzung Stellung zu nehmen.»

Absatz 3

**13** Art. 9 Abs. 3 sieht vor, dass das Orientierungsschreiben an die Kantone an die Regierungen adressiert wird. Die Kantone erwarten, dass der Bund diese Bestimmung in der Praxis konsequent einhält. Es darf nicht mehr geschehen, dass sich gewisse Bundesämter mit Vernehmlassungen direkt an kantonale Dienststellen wenden.

## 2.7 Artikel 13: Bekanntmachung (betrifft nur die französische Fassung)

**14** Hier wird vorgeschlagen, den Titel der französischen Fassung dieser Bestimmung entsprechend der deutschen Version wie folgt an den Inhalt von Artikel 13 anzupassen:

Titel von Artikel 13: Annonce de l'ouverture d'une procédure de consultation Publication

## 2.8 Artikel 16: Veröffentlichung der Stellungnahmen

**15** Im erläuternden Bericht wird zu Recht ausgeführt, dass die Veröffentlichung der Stellungnahmen aus Transparenz- und Kohärenzgründen optimalerweise auf der zentralen Datenbank der Bundeskanzlei erfolgt (erläuternder Bericht, S. 10). Tatsächlich verlangt die Benutzerfreundlichkeit, dass sämtliche Informationen zu einer bestimmten Vernehmlassungsvorlage auf einer Website abgerufen werden können. Ist die Bundeskanzlei für die Führung einer öffentlich zugänglichen Liste der laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen sowie die Zugänglichmachung der Ergebnisberichte zuständig (Art. 13 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 und 3 VIV), sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, wieso sie nicht auch die Stellungnahmen und Protokolle öffentlich zugänglich machen sollte.

Die Kantone beantragen deshalb, Art. 16 wie folgt zu formulieren:

«Die Bundeskanzlei ~~federführende Behörde~~ macht nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen und die Protokolle nach Artikel 7 Absatz 2 VIG zusammen mit dem Ergebnisbericht auf der Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungen nach Artikel 21 Absatz 3 öffentlich zugänglich.»

## 2.9 Artikel 18: Antrag an den Bundesrat

**16** Gemäss Art. 6 VIG können verschiedene Behörden (z.B. auch parlamentarische Kommissionen) Vernehmlassungsverfahren durchführen. Deshalb schlagen die Kantone vor, Artikel 18 Absatz 1 VIV wie folgt anzupassen:

«<sup>1</sup>Die federführende Behörde ~~as Département oder die Bundeskanzlei~~ gewichtet und bewertet im Antrag an den Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassend. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.»

## 2.10 Artikel 20: Ergebnisbericht (betrifft nur die französische Fassung)

**17** Die Formulierung von Artikel 20 Absatz 2 VIV in der französischen Version unterscheidet sich von der Formulierung desselben Absatzes in der deutschen Version. Deshalb beantragen die Kantone Artikel 20 Absatz 2 VIV in der französischen Fassung wie folgt anzupassen:

«Les avis relatifs ~~aux questions portant sur~~ à la mise en œuvre, remis par les cantons ou d'autres acteurs concernés, remis par des organisations ou des personnes de droit public ou privé extérieures à l'administration fédérale sont présentés dans un chapitre ~~à part~~ spécifique.»

## 2.11 Artikel 21: Information und Veröffentlichung (betrifft nur die französische Fassung)

### Absatz 4

**18** Die Kantone legen Wert darauf, dass nicht nur die Medien, sondern auch die Vernehmlassungsteilnehmer ohne Verzug über die Veröffentlichung des Ergebnisberichts informiert werden. In diesem Sinne wird beantragt, Artikel 21 Absatz 4 wie folgt zu ergänzen:

«<sup>4</sup>Die federführende Behörde informiert die Vernehmlassungsteilnehmer unmittelbar über die Veröffentlichung des Ergebnisberichtes.»

Darüber hinaus sollte in der französischen Fassung die gleiche Formulierung wie in der geltenden VIV gewählt und konsequent wie in Artikel 20 VIV der Begriff «rapport rendant compte des résultats de la consultation» anstelle von «rapport des résultats» verwendet werden.

### 3. Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)

#### 3.1 Allgemeines

**19** Der Bund nutzt die Gelegenheit der VIV-Revision, um die Aufnahme eines neuen Artikels 15a mit dem Titel «Zusammenarbeit mit den Kantonen» in die RVOV vorzuschlagen. Dieser Vorschlag wird von den Kantonen sehr positiv aufgenommen. Er konkretisiert zwei der wichtigsten von der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund – Kantone in ihrem Bericht vom 13. Februar 2012 befürworteten Massnahmen: Einbezug der Kantone in die Vorbereitungsarbeiten und in die Vollzugsplanung, wenn der Erlassentwurf von einer Verwaltungseinheit des Bundesrates stammt. Hinsichtlich des frühen Einbezugs der Kantone in das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene ist daran zu erinnern, dass die Mitwirkung von Kantonsvertretern an den Arbeiten am Vorentwurf keinesfalls einen Ersatz für ein Vernehmlassungsverfahren nach dem VIV darstellt (siehe Kap. 1 RZ 2 oben).

**20** Der Entwurf von Artikel 15a RVOV ist eine Neuerung, die in der interdepartementalen Arbeitsgruppe für die VIV-Revision weder diskutiert wurde noch eingehend geprüft werden konnte. Aus diesem Grund erlauben sich die Kantone, näher darauf einzugehen und einige Vorschläge zu unterbreiten. Für eine Übereinstimmung mit den von den Parlamentsdiensten für die Bundesversammlung erarbeiteten Vorlagen sollte darauf geachtet werden, dass das Gegenstück zu diesem Artikel wie im Bericht vom 13. Februar 2012 gefordert demnächst verabschiedet und in einen Artikel 18a ParlVV (Parlamentsverwaltungsverordnung) aufgenommen wird.

#### 3.2 Artikel 15a RVOV

**21** Der Entwurf verweist zurecht darauf, dass eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen erforderlich ist, wenn ihre wesentlichen Interessen betroffen sind. Das einzige genannte Beispiel ist bedeutsam: Es handelt sich um die Fälle, in denen die Kantone mit neuen Vollzungsaufgaben betraut werden sollen. Das Wort «namentlich» weist zwar klar darauf hin, dass es noch weitere Situationen gibt, in denen die wesentlichen Interessen der Kantone betroffen sein können. Das genannte Beispiel setzt jedoch die Latte sehr hoch und könnte zu einer restriktiven Auslegung dieser allgemeinen Bestimmung führen. Des Weiteren handeln die interkantonalen Konferenzen grundsätzlich nicht als Behörden. Zudem darf eine Mitteilung an eine interkantonale Konferenz nicht von der Pflicht zur Information an die Kantone befreien. Schliesslich ist gemäss dem erläuternden Bericht unter dem Begriff «zuständige interkantonale Behörden» im Entwurf die KdK zu verstehen. Es kann sich jedoch sowohl um die KdK als auch um eine Direktorenkonferenz handeln. Die Kantone fordern, diese Klarstellung ausdrücklich in die Verordnung aufzunehmen. Folglich wird vorgeschlagen, die Einleitung von Artikel 15a RVOV wie folgt zu ändern:

«<sup>1</sup>Betrifft ein Vorhaben des Bundes wesentliche Interessen der Kantone, ~~namentlich wenn die Kantone mit neuen Vollzungsaufgaben betraut werden sollen~~, so bezieht das zuständige Departement die ~~zuständigen kantonalen oder interkantonalen Behörden sowie die Konferenz der Kantonsregierungen oder die zuständige Direktorenkonferenz wie folgt ein:~~»

Die Kantone regen des Weiteren an, im erläuternden Bericht zu klären, dass sich das Departement an die Konferenz der Kantonsregierungen wendet, wenn es Zweifel hat, welche Direktorenkonferenz zuständig ist.

**22** Diese Bestimmung verweist lediglich auf das «zuständige Departement». Es gibt jedoch auch Fälle wie im genannten Beispiel, in denen die BK für eine Vorlage verantwortlich ist. Um die Formulierung von Artikel 15a nicht unnötig zu überfrachten, wird vorgeschlagen, dies ebenfalls im erläuternden Bericht zu präzisieren.

### 3.3 Artikel 15a Buchstabe b. RVOV

**23** In diesem Stadium des Verfahrens ist entscheidend, dass die Mitwirkung der Kantone *frühzeitig* erfolgt. Deshalb ist es wichtig, diesen Umstand im Verordnungstext ausdrücklich wie folgt zu erwähnen:

«b. Es lädt sie frühzeitig ein, eine Delegation zu bestimmen, die am Vorhaben mitwirkt.»

### 3.4 Artikel 15a Buchstabe c. RVOV

**24** Der Satzteil «Wird zum Vorhaben eine Vernehmlassung durchgeführt» kann gestrichen werden. Wenn ein Vorhaben des Bundes die Bedingungen von Artikel 15a RVOV erfüllt, ist es immer Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens.

«c. ~~Wird zum Vorhaben eine Vernehmlassung durchgeführt, so konsultiert es~~ Es konsultiert sie spätestens bei der Eröffnung der Vernehmlassung zur Frage, ob eine ~~koordinierte Umsetzungsplanung~~ koordinierte Umsetzung des Vorhabens durch den Bund und die Kantone durchgeführt werden soll.

### 3.5 Definition des Begriffs «wesentliche Interessen der Kantone»

**25** Die Kantone schlagen vor, in Artikel 15a RVOV einen zweiten Absatz einzufügen, der ohne Prioritätensetzung oder Hierarchisierung Kriterien zur Bedeutung des Begriffs «wesentliche Interessen der Kantone» enthält. Der Ingress des Artikels würde folglich zu Absatz 1.

Der neue Absatz 2 könnte wie folgt lauten:

«<sup>2</sup>Wesentliche Interessen gemäss Absatz 1 liegen insbesondere dann vor, wenn:

a. das Vorhaben ganz oder teilweise durch die Kantone umgesetzt werden soll.

b. die Umsetzung erhebliche personelle oder finanzielle Ressourcen der Kantone beansprucht.

c. die Kantone ihre Vollzugsinstanzen neu organisieren müssen.

d. die Kantone wesentliche Änderungen ihrer Rechtsordnung vornehmen müssen.»