

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG)**

### **Stellungnahme der Kantone vom 22. März 2013**

---

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

1.1 Im Gesetzgebungsprozess ist die Vernehmlassung für die Kantone von zentraler Bedeutung. Sie können damit sicherstellen, dass ihre Interessen berücksichtigt werden und dass ihren verfassungsmässigen Rechten Rechnung getragen wird. Mit ihrer Mitwirkung leisten die Kantone auch einen Beitrag zur Qualität der Erlasse, die ihnen unterbreitet werden. Ausserdem tragen sie dazu bei, die Umsetzung der Erlasse zu erleichtern. Als primäre Träger des Vollzugs von Bundesrecht hat das Vernehmlassungsverfahren für die Kantone eine hohe Bedeutung. Zudem sind die Kantone konstitutive Elemente des Bundesstaates, weshalb ihren Stellungnahmen grundsätzlich ein besonderes Gewicht zukommen muss.

1.2 Ausgangspunkt des vorliegenden Entwurfs sind die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) vom 7. September 2011 zur Verbesserung der Effizienz und der Transparenz des Vernehmlassungsverfahrens. Die Empfehlungen der GPK-N nehmen zentrale Anliegen und Kritikpunkte auf, welche die Kantone in den letzten Jahren wiederholt zum Vernehmlassungsverfahren eingebracht haben. Die Kantonsregierungen begrüssen es, dass mit dem vorliegenden Entwurf wichtige Anliegen nun konkret aufgegriffen werden. Die damit verfolgte Stossrichtung geht in die richtige Richtung und kann grundsätzlich unterstützt werden. Die vorgeschlagene Abschreibung der drei Postulate der GPK-N vom 19. Juni 2012 erfordert jedoch, dass der vorliegende Entwurf verschiedene Anpassungen und Ergänzungen erfährt.

1.3 Angesichts der Bedeutung des Geschäfts sowie in Anbetracht des im erläuternden Berichts erwähnten Berichts der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Februar 2012 zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, bedauern die Kantonsregierungen, dass die Kantone nicht früher in die Erarbeitung des Vorentwurfs einbezogen wurden. Auch die Arbeiten der erwähnten Arbeitsgruppe haben gezeigt, welche Bedeutung einem möglichst frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Erarbeitung von Bundesvorlagen zukommt. Angesichts der hohen Relevanz des Vernehmlassungsverfahrens für die politische Meinungsbildung auf Bundesebene und den Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen sowie für die Sicherstellung der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen im Speziellen wäre auch bei der Vorbereitung dieser Revision ein Einbezug der Kantone von Beginn weg angezeigt gewesen. Die Kantone erwarten einen rechtzeitigen Einbezug in die Formulierung der Verordnungen.

1.4 Die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund – Kantone unterbreitet in ihrem Bericht auch ganz konkrete Vorschläge zur besseren Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens. Im erläuternden Bericht wird der Standpunkt vertreten, dass diese Massnahmen auf der Ebene der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV) verankert werden können. Insbesondere aufgrund der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips und des Grundsatzes der Transparenz sowie um die Nachvollziehbarkeit der vom Bund verfolgten Stossrichtung besser gewährleisten zu können, ist es von Bedeutung, dass

diese Prinzipien auch auf der Ebene des Gesetzes eine Konkretisierung und formelle Verankerung erfahren.

1.5 Weiter besteht eine gewisse Unklarheit in Bezug auf mit der Streichung von Artikel 10 vorgeschlagenen Verzicht auf die Anhörung. Die Kantonsregierungen begrüßen diesen Verzicht, haben aber den Eindruck, dass die Anhörungsmechanismen wieder durch die Hintertür eingeführt werden, insbesondere mit dem neuen Absatz 4 von Artikel 4 VIG.

1.6 Schliesslich sollte der vorliegende Entwurf sprachliche Aspekte stärker berücksichtigen, namentlich aufgrund der einschlägigen Bestimmungen in der Bundesverfassung, im Sprachengesetz und im Publikationsgesetz. Eine Bestimmung, wonach die Vernehmlassungsunterlagen rechtzeitig, d.h. vor Vernehmlassungseröffnung, in den Amtssprachen vorliegen müssen, fehlt im Entwurf jedoch gänzlich. Für die Kantone ist es entscheidend, dass die Übersetzungen aller Vernehmlassungsunterlagen rechtzeitig vorliegen. Nur so ist sichergestellt, dass sie sich zeit- und sachgerecht in die Vernehmlassung einbringen können. Aus Sicht der Kantone ist es wichtig, diesen Aspekt auf Gesetzesstufe zu verankern.

## 2. Bemerkungen zu bestimmten Artikeln

### Artikel 1 Geltungsbereich

#### *Abs. 1*

Die Argumentation zur Aufhebung des gesamten Artikels 1 ist nicht überzeugend. Nach Auffassung der Kantonsregierungen ist es von Bedeutung, dass der Geltungsbereich eines solchen Gesetzes festgelegt wird und dass klar angegeben wird, ob das VIG sowohl für die vom Bundesrat durchgeführten Vernehmlassungsverfahren als auch für die von den parlamentarischen Kommissionen realisierten Vernehmlassungen gilt. Aus Gründen der Verständlichkeit des Gesetzes ist es daher wichtig, diese Bestimmung beizubehalten und sie noch genauer auszuführen, indem ausdrücklich definiert wird, für welche Behörden sie gilt. Es ist sinnvoll, die parlamentarischen Kommissionen namentlich zu erwähnen, da für sie bei Vernehmlassungen die gleichen Grundsätze zu gelten haben wie für den Bundesrat. Diese Bestimmung könnte wie folgt formuliert werden:

«Dieses Gesetz regelt die Grundzüge des vom Bundesrat, einem Departement, der Bundeskanzlei, einem anderen rechtsetzenden Organ der Verwaltung oder einer parlamentarischen Kommission eröffneten Vernehmlassungsverfahrens.»

### Artikel 3 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

#### *Abs. 1*

Für die Kantonsregierungen ist von zentraler Bedeutung, dass das Gesetz möglichst präzise festlegt, wann eine Vernehmlassung durchzuführen ist. In diesem Sinne sind die neuen Buchstaben d und e zu begrüßen. Insbesondere Buchstabe d vervollständigt den aktuellen Artikel 3 Absatz 2 und trägt zu dessen Klärung bei, indem er Verordnungen ausdrücklich erwähnt. Damit sollte garantiert sein, dass zu wichtigen Verordnungen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Unter Buchstabe e sollten die Kantone jedoch in unbestimmter Form genannt werden um sicherzustellen, dass nicht alle Kantone, sondern auch nur einzelne Kantone von den Vorhaben betroffen sein müssen, um ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren auszulösen. Der Artikel „die“ muss dazu gestrichen werden, wodurch der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Bst. e VE-VIG wie folgt lautet:

„e. Verordnungen und andere Vorhaben, die nicht unter Buchstabe d fallen, aber die Kantone in erheblichem Mass betreffen, oder die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesver-

waltung vollzogen werden.“

### *Abs. 3*

Die Kantonsregierungen haben Verständnis für das Anliegen des Bundes, keine Vernehmlassungen in jenen Fällen durchzuführen, in denen ein Vernehmlassungsverfahren keinerlei Nutzen hätte und nur mit einem erheblichen administrativen Aufwand und mit hohen Kosten verbunden wäre. Gleichzeitig sind die Kantonsregierungen aber der Auffassung, dass der Geltungsbereich dieser neuen Bestimmung möglichst genau umschrieben werden muss. Deshalb ist es wichtig, dass die Liste dieser Ausnahmen abschliessend ist. Andernfalls ist der Begriff «ausnahmsweise» ohne jegliche Bedeutung. Die Kantonsregierungen schlagen daher vor, den Begriff «insbesondere» zu streichen. Da zudem vorgeschlagen wird, die Buchstaben b und c zu streichen (siehe nachfolgende Bemerkungen zu Abs. 3 Bst b und c), drängt sich der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren daher abschliessend in Fällen nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a VE-VIG auf, nämlich wenn das Vorhaben keinen Aufschub duldet. Konkret muss es sich also um Fälle nach Art. 165 BV handeln, wobei es sachgerecht ist, die politische Verantwortung für den Entscheid über einen Verzicht dem Bundesrat zu übertragen.

Zusammenfassend ist für Art. 3 Abs. 3 folgender Wortlaut zu beantragen:

„<sup>3</sup>Der Bundesrat und die parlamentarischen Kommissionen können auf ein Vernehmlassungsverfahren nach Absatz 1 ausnahmsweise verzichten, wenn aufgrund sachlich begründeter Dringlichkeit das Inkrafttreten einer Gesetzesvorlage oder die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags keinen Aufschub dulden. Auf ein Vernehmlassungsverfahren nach Absatz 1 kann ausnahmsweise verzichtet werden, insbesondere wenn:

a. aufgrund sachlich begründeter Dringlichkeit das Inkrafttreten einer Gesetzesvorlage oder die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags keinen Aufschub duldet.“

### *Abs. 3 Bst. b*

Die Kantonsregierungen haben vom Entscheid des Nationalrates, diese Bestimmung als Artikel 3 Absatz 1 bis in VIG aufzunehmen Kenntnis genommen. Sie haben diesen Vorschlag bereits in ihrer Stellungnahme vom 24. Juni 2011 zum Entwurf von Artikel 3 Absatz 1 bis VIG abgelehnt, der von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates in die Vernehmlassung geschickt worden war (Pa.lv. 10.440). Die Kantonsregierungen verlangen weiterhin, Absatz 3 Buchstabe b zu streichen.

Für die Kantone stellt sich die Frage, wem die Kompetenz zukommt zu entscheiden, wann ihre Interessen von einer Vorlage betroffen sind und wann ein Interesse besteht, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass unter dem Begriff «Bundesbehörden» auch das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht fallen. Die Kantone haben ein grosses Interesse an den Verfahren vor diesen Instanzen. Im Übrigen können auch die Bestimmungen zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Bundesbehörden von grosser Bedeutung sein. So ist es für die Kantone und weitere Dritte von grossem Interesse, ob eine Bundesaufgabe vom Bundesrat, von der Bundesversammlung oder vom Bundesgericht wahrgenommen wird.

Schliesslich muss nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung, auf den der derzeit geltende Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b VIG verweist, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, wenn grundlegende Gesetzesbestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden erarbeitet werden. Insofern besteht ein offensichtlicher Widerspruch zwischen Art. 3 Abs. 3 Bst. b und Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Gesetzesentwurfs.

### *Abs. 3 Bst. c*

Bst. c ist zu streichen, weil die Anwendung in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre und zu falschen Schlussfolgerungen in Bezug auf den Verzicht zur Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens verleiten könnte. Nach welchen Kriterien wird der

Bund beurteilen, ob ein Entwurf auf eine hohe oder geringe Akzeptanz stossen wird? Die Kantonsregierungen ziehen es daher vor, das Risiko eines unnötigen Vernehmlassungsverfahrens einzugehen, statt Gefahr zu laufen, nicht in ein Verfahren einbezogen zu werden, in dessen Rahmen der Bund gegebenenfalls zahlreiche Informationen erhält oder das auf eine geringe Akzeptanz stösst.

#### Artikel 4 Teilnahme

##### *Abs. 4*

Die Kantonsregierungen verlangen, dass in diesem Absatz der Verweis auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e gestrichen wird. Die Vernehmlassungen zu den im Buchstaben e angesprochenen Verordnungen und andere Vorhaben, welche die Kantone in erheblichem Masse betreffen, sind nach den gleichen Regeln durchzuführen wie zu allen anderen Vorhaben, bei denen nach Artikel 3 Absatz 1 eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Namentlich eine Einschränkung des Kreises der Adressaten kann hier keinesfalls in Frage kommen. Ein Nicht-einbezug der Kantone bei Vernehmlassungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. e des Gesetzesentwurfs verstiesse gegen Art. 147 BV. Dabei sind die Kantone stets über die Staatskanzleien zu begrüssen.

Die Kantonsregierungen beurteilen auch die Einschränkung des Kreises der Adressaten bei Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 2 skeptisch. Damit wird der für das Vernehmlassungsverfahren zuständigen Bundesinstanz die Möglichkeit eingeräumt, die Adressaten der Vernehmlassung in Eigenregie zu bestimmen, was faktisch einer Wiedereinführung der Anhörungsmechanismen entspricht. Dabei ist die vorgeschlagene Formulierung «spezifisch betroffenen Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts» noch restriktiver als der Begriff «die betroffenen Kreise» im derzeit geltenden Artikel 10 Absatz 1.

#### Artikel 5 Eröffnung

##### *Abs. 1*

Der Bundesrat trägt die politische Verantwortung für das Vernehmlassungsverfahren. Deshalb ist es zwingend, dass er die Eröffnung einer Vernehmlassung genehmigt. Nur so kann er einerseits seinen Einfluss in grundlegenden Fragen schon bei der Vernehmlassungsvorlage geltend machen und andererseits die Bundeskanzlei ihre Rolle als Koordinations- und Kontrollinstanz gegenüber den Departementen wahrnehmen. In der gegenwärtigen Formulierung ist diese Bestimmung unklar. Um in diesem Zusammenhang alle Zweifel zu beseitigen und gleichzeitig für den Bundesrat die Möglichkeit aufrechtzuerhalten, die praktische Umsetzung seines Entscheids der Bundesverwaltung zu übertragen, schlagen die Kantonsregierungen vor, die derzeit geltende Formulierung von Absatz 1 beizubehalten und mit einem Verweis auf den ganzen Absatz 1 von Artikel 3 Absatz 1 wie folgt zu ergänzen:

«<sup>1</sup>Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über seine Erlassentwürfe nach Artikel 3 Absatz 1. ~~Buchstaben a-d das von der Verwaltung ausgeht.~~»

##### *Abs. 2*

Aus den gleichen Gründen, die bereits in Bezug auf Artikel 4 Absatz 4 angeführt wurden, wird verlangt, den Verweis auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e zu streichen. Zudem schlagen die Kantonsregierungen vor, diese Bestimmung zu ergänzen, indem vorgesehen wird, dass abgesehen vom zuständigen Departement auch die Bundeskanzlei ein Vernehmlassungsverfahren im Sinne dieses Absatzes eröffnen kann. Auch bei dieser Art von Vernehmlassung ist es wichtig, dass sie bei den Kantonsregierungen eingereicht wird und dass von den Staatskanzleien ihre Triage- und Kontrollfunktion wahrgenommen werden kann.

Im Weiteren verlangen die Kantonsregierungen, dass die Möglichkeit, die Kompetenz für die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens an das zuständige Amt zu delegieren, gestri-

chen wird. Mit dieser Kompetenzdelegation wird einer ganzen Reihe von Ämterkonsultationen mit den unterschiedlichsten Verfahren Tür und Tor geöffnet, und die Kantone werden mit einer zu grossen Zahl von Partnern konfrontiert. Die Hauptziele, die mit dieser Revision verfolgt werden, insbesondere die Vereinfachung, die Vereinheitlichung, die Kohärenz und die Transparenz des Vernehmlassungsverfahrens, werden dadurch ernsthaft gefährdet. Absatz 2 sollte daher wie folgt abgefasst werden:

«<sup>2</sup>Das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über ein Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 1 ~~Buchstabe e~~ und Absatz 2. ~~Es kann diese Kompetenz an das zuständige Amt delegieren. [...]~~»

Darüber hinaus sollte die Bundeskanzlei jede Vorlage vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens auf Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben prüfen. In diesem Zusammenhang erwarten die Kantonsregierungen, dass die Bundeskanzlei als Hüterin des Vernehmlassungswesens darauf achtet, dass Vorlagen nicht vorschnell und/oder „ohne Not“ als solche von untergeordneter Tragweite behandelt werden, deren Vernehmlassung „nur“ von einem Departement oder der Bundeskanzlei und gerade nicht vom Bundesrat eröffnet wird (Art. 5 VIG). Es ist wichtig, dass der Bundesrat von grundlegenden Geschäften Kenntnis hat und die Eröffnung der Vernehmlassung ihm obliegt, auch wenn die Vorlage auf den ersten Blick als eine solche technischen oder administrativen Inhalts erscheint. Im Zweifel hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen und dies nicht zu delegieren.

#### *Abs. 4*

Die Kantonsregierungen sind der Meinung, dass die bereits bisher gesetzlich statuierte Koordinations- und Kontrollfunktion durch die Bundeskanzlei verstärkt wahrzunehmen und dem VIG zwingend Nachachtung zu verschaffen ist. Diese Verstärkung sollte nicht nur im erläuternden Bericht erwähnt werden, sondern gemäss den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. September 2011 auch im Gesetz stärker zum Ausdruck gebracht werden. Das bedeutet aber auch, dass ein Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich vom Bundesrat eröffnet wird. Die Eröffnung eines solchen Verfahrens durch ein Departement oder durch die Bundeskanzlei muss die Ausnahme sein (Art. 3 Abs. 2 VIG).

#### Artikel 6 Durchführung

Bei diesen Bestimmungen ist keine Änderung vorgesehen. Doch sie stehen mit dem vorliegenden Entwurf nicht mehr im Einklang. Im Sinne einer schlanken Gesetzgebung sollte aber die schon heute bestehende Überregulierung nicht noch verstärkt werden. Wer die Vorbereitung und die Auswertungen in der Bundesverwaltung besorgt, sollte Sache des Bundesrats und der parlamentarischen Kommissionen sein. Dies braucht nicht in einem Gesetz festgelegt zu werden. Auf eine Regelung der Auswertung der Ergebnisse kann an dieser Stelle verzichtet werden, weil diese Belange in Art. 8 geregelt werden. In diesem Sinne sollte dieser Artikel nach Auffassung der Kantonsregierungen wie folgt geändert werden:

„<sup>1</sup>Wer ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet, sorgt für die ordnungsgemässe Vorbereitung und Durchführung der Vernehmlassung.

<sup>2</sup>Die parlamentarischen Kommissionen können für die Vorbereitung Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.“

„<sup>4</sup>~~Das Departement oder die Bundeskanzlei bereitet das Vernehmlassungsverfahren vor, führt es durch, stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen und wertet sie aus.~~»

<sup>2</sup>~~Die zuständige parlamentarische Kommission führt das von ihr eröffnete Vernehmlassungsverfahren. (Art. 5 Abs. 2) durch. Sie kann für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung~~

der Vernehmlassungsergebnisse Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.“

#### Abs. 3 (neu)

Die Kantonsregierungen schlagen vor, in Artikel 6 einen neuen Abs. 3 aufzunehmen, wonach alle Vernehmlassungsunterlagen gemäss Art. 7 der Vernehmlassungsverordnung in den drei Amtssprachen vorliegen müssen, bevor die Vernehmlassung offiziell eröffnet wird.

### Artikel 7 Form und Frist

#### Abs. 1

Aus Gründen der Klarheit und der Verständlichkeit schlagen die Kantonsregierungen vor, für den ersten Satz die derzeit geltende Formulierung zu übernehmen, die ausdrücklich Bezug auf die schriftliche Form nimmt. Beim zweiten Satz erscheint die Formulierung „wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind“ überflüssig, zumal sich ein elektronisches Vernehmlassungsverfahren andernfalls gar nicht durchführen liesse. Dementsprechend wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«<sup>1</sup>Das Vernehmlassungsverfahren wird mit Unterlagen schriftlich, in Papierform oder und in elektronischer Form durchgeführt. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe vorsehen, dass Vernehmlassungen ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden, ~~wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind.~~»

Im Übrigen begrüssen die Kantonsregierungen die Ablösung der schriftlichen durch die elektronische Vernehmlassung. Wesentlich ist, dass die elektronische Form einerseits interaktiv ist. Andererseits darf sie die Vernehmlassungsteilnehmenden nicht durch technische Vorgaben in ihren Stellungnahmen einschränken.

#### Abs. 2

In dieser Bestimmung wird detailliert geregelt, wie die Vernehmlassungsfrist verlängert wird, wenn der Zeitraum der Vernehmlassung Ferien- und Feiertage umfasst. Diese Regeln können indessen nicht auf jene Fälle angewandt werden, in denen eine Verlängerung der Vernehmlassungsfrist aufgrund des Inhalts und Umfangs der Vorlage erforderlich ist.

Nach Auffassung der Kantonsregierungen wäre es angemessen, während der Zeit der Sommerferien eine etwas grosszügigere Verlängerung der Vernehmlassungsfrist von vier Wochen.

Weiter regen die Kantonsregierungen an, für die Zeit vom 25. September bis zum 25. Oktober eine analoge Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen, wobei die Mindestfrist um mindestens zwei Wochen verlängert werden soll. Auch in dieser Zeit fallen in verschiedenen Kantonen vermehrt einzelne Regierungssitzungen aus.

Schliesslich gibt es in mehreren Kantonen über Ostern eine sitzungsfreie Zeit der Regierung. Eine Verlängerung der Frist um zwei Wochen erscheint deshalb angebracht. Vor diesem Hintergrund wird für Abs. 2 folgende Regelung vorgeschlagen:

„<sup>2</sup>Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen. Die Mindestfrist verlängert sich bei einer Vernehmlassung in folgenden Fällen verlängert:

#### a. bei Vernehmlassungen

1. a während der Zeit vom 15. Juli zum 15. August: um vier ~~drei~~ Wochen;
2. während der Zeit vom 25. September bis zum 25. Oktober: um zwei Wochen;
3. b über Weihnachten und Neujahr: um zwei Wochen;
4. e über Ostern: um ~~eine~~ zwei Wochen;

#### b. bei umfangreichen oder komplexen Vorlagen: in angemessener Weise.“

*Abs. 3*

Die Vernehmlassungsfristen von drei Monaten sind zwingend einzuhalten. Verkürzte Vernehmlassungsfristen schwächen den demokratischen Entscheidungsprozess. Nur in absoluten Ausnahmefällen soll die Frist verkürzt oder eine konferenzielle Vernehmlassung durchgeführt werden. Die Kantonsregierungen begrüssen es deshalb, dass verkürzte Vernehmlassungsfristen wie in der Revisionsvorlage vorgeschlagen nur in klar begründeten Ausnahmen zulässig sind. In diesem Sinne schlagen die Kantonsregierungen vor, diesen Absatz zu ergänzen, indem der Begriff «ausnahmsweise» beibehalten wird, der in der derzeit geltenden Version besteht, und indem vorgesehen wird, dass die sachlich begründete Dringlichkeit erwiesen sein muss. Zudem muss auch das konferenzielle Vernehmlassungsverfahren eine Ausnahme bleiben und darf nur angewendet werden, wenn sich ein Vernehmlassungsverfahren aufgrund zwingender Gründe auch mit einer verkürzten Frist nicht durchführen lässt. Daher wird für Art. 7 Abs. 3 folgender Wortlaut beantragt:

„<sup>3</sup>Bei sachlich begründeter Dringlichkeit kann ~~a.~~ die Frist ausnahmsweise verkürzt werden. Lässt die Dringlichkeit auch keine Vernehmlassung mit verkürzter Frist zu, kann ~~b.~~ das Vernehmlassungsverfahren konferenziell durchgeführt werden. Mündliche Stellungnahmen sind zu protokollieren.“

*Abs. 4*

Die Kantonsregierungen begrüssen die Einführung einer Begründungspflicht gegenüber den Vernehmlassungsadressaten bei Verkürzung der Fristen für Vernehmlassungen oder bei der Durchführung einer konferenziellen Vernehmlassung.

*Abs. 5 (neu)*

Dieser Absatz sollte präzisere Vorgaben zu konferenziell durchgeführten Vernehmlassungen machen. Dabei sollte geklärt werden, in welchen Fällen eine konferenzielle Vernehmlassung überhaupt möglich ist und wie das Verfahren grob abläuft. Namentlich ist eine minimale Frist von sechs Wochen vorzusehen. Die Erfahrung zeigt, dass die Kantone in einer Frist unter sechs Wochen kaum mehr in der Lage sind, substantielle und konsolidierte Stellungnahmen zu erarbeiten, so dass die Zielsetzungen der Vernehmlassung nicht mehr erreicht werden können.

*Abs. 6*

Die Kantonsregierungen beantragen, diesen Absatz zu streichen. Sie können allenfalls verstehen, dass die konferenzielle Durchführung einer Vernehmlassung gerechtfertigt ist, wenn eine Dringlichkeit gegeben ist. Doch für diese Bestimmung haben sie kein Verständnis. Ihrer Auffassung nach geht es zu weit, wenn eine solch allgemeine Möglichkeit vorgesehen wird, um eine Vernehmlassung konferenziell durchzuführen. Abgesehen davon, dass ein Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich ordentlich und nur ausnahmsweise bei Dringlichkeit konferenziell durchzuführen ist, erschwert die konferenzielle Durchführung die Meinungsbildung im Kollegium und die Koordination mit den Regierungen anderer Kantone, da dieses Verfahren mit kurzen Fristen und einer knappen Dotation der Kantonsdelegation an der Konferenz verbunden ist. Die Möglichkeit einer ergänzenden schriftlichen Stellungnahme vermag daran nichts Grundsätzliches zu ändern. Weiter ist an konferenziellen Verfahren den Vernehmlassungsadressaten aufgrund des grossen Teilnehmerkreises eine einlässliche Stellungnahme oft verwehrt. Dies führt in der Praxis dazu, dass die meisten Vernehmlassungsteilnehmer ohnehin zusätzlich eine schriftliche Vernehmlassung einreichen. Wenn ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet wird, muss es als solches ordnungsgemäss durchgeführt, gewichtet und ausgewertet werden, andernfalls die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes nach Art. 2 des Vernehmlassungsgesetzes als ungenügend zu beurteilen wäre und zu einer Alibi-Übung würde.

## Artikel 8 Behandlung der Stellungnahmen

### *Abs. 1*

Für die Kantonsregierungen ist es von Bedeutung, dass im Gesetz als Ergänzung zum allgemeinen Grundsatz im ersten Absatz der Grundsatz festgehalten wird, dass es in bestimmten Fällen gerechtfertigt ist, dass ihre Stellungnahmen besonderes Gewicht haben. Dabei geht es um Vorlagen, die von den Kantonen in Kraft gesetzt oder vollzogen werden müssen oder von denen wesentliche Interessen der Kantone betroffen sind. Die Kantone schlagen daher den folgenden Wortlaut vor:

«<sup>1</sup>Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet. Bei Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen oder von diesen vollzogen werden, kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu.»

### *Abs. 2*

Nach Auffassung der Kantonsregierungen muss dieser Absatz unter dem Gesichtspunkt der Transparenz ergänzt werden. Da es für die Kantone von grosser Bedeutung ist, dass dieser Bericht zwei spezifische Kapitel enthält – eines zu den Stellungnahmen der Kantone und eines zur Umsetzung –, müssen diese Anforderungen nicht nur auf Verordnungsstufe, sondern auf der Ebene des Gesetzes verankert werden. Dabei handelt es sich um zwei Forderungen, auf welche die Kantone besonderen Wert legen. So werden die Stellungnahmen der Kantone und ihre Bedeutung besonders hervorgehoben. Ausserdem ist es für die Kantone einfacher, die Entscheide zu verstehen und nachzuvollziehen, die der Bund bei der Gewichtung der Ergebnisse der Vernehmlassung trifft. Schliesslich werden diese Unterlagen zum gegebenen Zeitpunkt die Auslegung der verabschiedeten Erlasse und deren Umsetzung entsprechend dem Willen des Gesetzgebers erleichtern. Dieser Absatz könnte folgendermassen abgefasst werden:

«<sup>2</sup>Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in einem Bericht zusammengefasst, wobei die Stellungnahmen der Kantone sowie Fragen der Umsetzung je in einem eigenen Kapitel dargestellt werden.»

## Artikel 9 Öffentlichkeit

Im Entwurf für die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG), der parallel zum vorliegenden Entwurf in die Vernehmlassung gegeben wurde, ist in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2 PublG festgehalten, dass das PublG auch die Veröffentlichung «von Vernehmlassungs- und Anhörungsunterlagen» regelt. Gemäss Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe b E-PublG werden auf der Publikationsplattform auch die Unterlagen zu Vernehmlassungen und Anhörungen im Sinne des VIG veröffentlicht. In Artikel 14 E-PublG wird ebenfalls auf das VIG verwiesen. Das VIG enthält jedoch keine Vorschläge für Bestimmungen, welche die vom PublG verlangten genaueren Angaben enthalten. Doch diese technischen Elemente sind im Hinblick auf eine höhere Transparenz des Gesetzgebungsprozesses von Bedeutung, in dessen Rahmen das Vernehmlassungsverfahren einer wesentlichen Etappe entspricht. Sie müssen daher im VIG verankert werden, falls der Verweis auf dieses Gesetz im PublG beibehalten wird.

### *Abs. 1*

Im PublG wird neu die Publikationsplattform erwähnt. Da diese unter dem Gesichtspunkt der Transparenz von grosser Bedeutung ist, erscheint es angemessen, auch im VIG wie folgt darauf Bezug zu nehmen:



«<sup>1</sup>Öffentlich zugänglich sind insbesondere auf der Publikationsplattform: [...]»

*Abs. 1 Bst. a*

Bei Vorlagen, die vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben werden, wird häufig auf nicht veröffentlichte Stellungnahmen verwiesen, um bestimmte Massnahmen zu rechtfertigen. Dies ist beispielsweise bei den folgenden beiden Vorlagen der Fall:

- Parlamentarische Initiative 12.400 «Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher». Im Vorentwurf des erläuternden Berichts der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 21. August 2012 wird auf zwei nicht veröffentlichte Gutachten des Bundesamts für Justiz verwiesen. In der einen Stellungnahme vom 8.8.2011 werden die verfassungsrechtlichen Fragen zum Ausstieg aus der Kernenergie analysiert. Die andere Stellungnahme vom 16. Dezember 2005 bezieht sich auf die Verfassungsmässigkeit der Zuschläge auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze, die vom Nationalrat am 22. September 2005 beschlossen wurden.
- Vorlage «Energiestrategie 2050». Im erläuternden Bericht vom 28. September 2012 wird ebenfalls auf diese beiden nicht veröffentlichten Gutachten sowie auf eine Stellungnahme des gleichen Amtes vom 23. Oktober 1996 zu den verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Elektrizitätswirtschaft verwiesen.

Einige Vernehmlassungsadressaten, die von den zuständigen Bundesstellen kontaktiert wurden, baten die Parlamentsdienste um Zugang zu diesen Stellungnahmen. Doch der Zugang wurde gestützt auf die Artikel 7 und 8 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) verweigert. Wenn sich der Bund auf nicht veröffentlichte Stellungnahmen abstützt, um Gesetzesrevisionen zu rechtfertigen, und gleichzeitig diese Stellungnahmen den Adressaten einer Vernehmlassung nicht zugänglich macht, beschneidet der Bund das Mitwirkungsrecht der Vernehmlassungsteilnehmer. Wenn parlamentarische Kommissionen eine Stellungnahme des Bundesamts für Justiz einholen, deutet dies darauf hin, dass es sich um komplexe und wahrscheinlich umstrittene Fragen handelt. Vor diesem Hintergrund müssen die Adressaten eines Vernehmlassungsverfahrens umso mehr die Möglichkeit haben, die Überlegungen nachzuvollziehen, die den Bund veranlasst haben, eine bestimmte Massnahme vorzuschlagen oder abzulehnen.

Deshalb ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass das VIG eine Bestimmung enthält, mit der vorgesehen wird, dass die Vernehmlassungsteilnehmer Zugang zu Unterlagen wie Stellungnahmen und Gutachten haben. Dementsprechend muss die ParlVV zum gegebenen Zeitpunkt angepasst werden. Die Kantonsregierungen schlagen vor, den Buchstaben a wie folgt zu ergänzen:

«<sup>1</sup>Öffentlich zugänglich sind:

a. die Vernehmlassungsunterlagen, sowie alle Dokumente, Stellungnahmen oder Gutachten, die im erläuternden Bericht erwähnt werden.»

*Abs. 2*

Die vorgeschlagene Ergänzung geht in die gleiche Richtung wie jene beim Absatz 1 und könnte folgendermassen abgefasst werden:

«<sup>2</sup>Die Stellungnahmen werden durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form, insbesondere auf der Publikationsplattform, zugänglich gemacht und können zu diesem Zweck technisch aufbereitet werden.»

Artikel 10 Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite

Die Kantonsregierungen begrüssen die Streichung von Artikel 10 und die damit verbundene

Abschaffung des Anhörungsverfahrens ausdrücklich. Die heutige Unterscheidung in Vernehmlassungen und Anhörungen hat sich in der Praxis nicht bewährt.

Anhang zum VIG: Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b bis PubLG

Nach Auffassung der Kantonsregierungen sollte bei dieser Gelegenheit auf eine Forderung eingegangen werden, welche die Kantone ergänzend zu den Massnahmen gestellt hatten, die im Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone empfohlen worden waren: d. h. die Möglichkeit, auch bei Verordnungen, die Gegenstand solcher Berichte sind, auf den vom Bundesrat verabschiedeten definitiven Bericht zuzugreifen.

Doch aus systematischer Sicht bilden diese definitiven Berichte nicht mehr einen integrierenden Bestandteil des Vernehmlassungsverfahrens, ebenso wie die Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte. Die Kantonsregierungen schlagen daher vor, diesen Grundsatz in Artikel 13 Buchstabe b bis PubLG wie folgt zu verankern:

«<sup>1</sup>Im Bundesblatt, werden veröffentlicht:

[...]

b bis. Die definitiven Berichte zu den Verordnungen des Bundesrates.

[...]»