



Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

per Mail an vernehmlassung.vlg@bk.admin.ch

Basel, 27. März 2013

Regierungsratsbeschluss vom 26. März 2013

Vernehmlassung zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. November 2012 haben Sie uns den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir möchten Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken und äussern uns gerne wie folgt zu den vorgelegten Änderungsvorschlägen.

Das Vernehmlassungsverfahren ist für die Kantone ein zentrales Instrument, um sich zu Vorhaben des Bundes äussern, ihre Erfahrungen und ihr Fachwissen im fraglichen Sachbereich einbringen und ihre Anliegen im Hinblick auf deren Umsetzung bzw. deren Vollzug formulieren zu können. In diesem Sinne begrüssen wir die im Entwurf vorgeschlagene transparente Ausgestaltung des Verfahrens (detaillierte Vorgaben betreffend Verlängerung der Vernehmlassungsfristen, Einführung einer Begründungspflicht bei Fristverkürzungen, Vorschriften zur Kommunikation der Vernehmlassungsergebnisse), aber auch die Aufhebung der Unterscheidung zwischen 'Anhörung' und 'Vernehmlassung' und die damit einhergehende Vereinheitlichung und Vereinfachung des Meinungsbildungsprozesses im Bund. Auf unsere Zustimmung stösst auch der Vorschlag, das Vernehmlassungsverfahren in begründeten Fällen zu entschlacken und beispielsweise den Kreis der Vernehmlassungsadressaten bei gewissen Vorhaben auf spezifisch betroffene Personen und Organisationen zu beschränken. Richtig erscheint uns in diesem Zusammenhang auch die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, bei gewissen Vorhaben ganz auf die Durchführung von Vernehmlassungen verzichten zu können, sind diese doch regelmässig mit einem hohen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden. Zu beachten ist dabei aber, dass das in der Bundesverfassung verankerte Anhörungsrecht der Kantone bei Vorhaben grosser Tragweite bzw. bei Vorhaben, die ihre Interessen betreffen, jederzeit und umfassend zu wahren ist (vgl. dazu die Ausführungen in nachstehender Ziffer 2).

Wir erlauben uns, nachfolgend ausschliesslich diejenigen Bestimmungen zu kommentieren, zu denen wir Vorbehalte haben und bei denen unseres Erachtens Änderungen angebracht sind.

1. *Zur Aufhebung der Bestimmung betreffend Geltungsbereich (Streichung von Art. 1 VIG)*

Wir sind der Ansicht, dass von der vorgeschlagenen Aufhebung von Art. 1 VIG abgesehen werden sollte. Es erscheint uns wichtig, dass der Geltungsbereich des Vernehmlassungsgesetzes einleitend definiert wird. Die Beibehaltung entspricht im Übrigen den im 'Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes' enthaltenen Vorgaben zur Erlassgliederung (vgl. Seite 385, N 874). Zudem ist es richtig, auch künftig im Geltungsbereich festzuschreiben, welche Behörden für die Eröffnung und Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zuständig sind und damit im Sinne des Transparenzgebots klarzustellen, dass die nachfolgenden Vorschriften beispielsweise auch für Vernehmlassungsverfahren gelten, welche durch eine parlamentarische Kommission eröffnet werden.

Wir meinen aber, dass die geltenden beiden Absätze von Art. 1 VIG zusammengefasst werden können und Art. 1 VIG künftig wie folgt formuliert werden könnte, wobei wir in unserem Vorschlag – wie in Ziffer 3 hiernach eingehend dargelegt wird –, auf die Nennung der Departemente und der Bundeskanzlei verzichten.

"Dieses Gesetz regelt die Grundzüge des vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffneten Vernehmlassungsverfahrens."

2. *Zu den Regelungen zum Verzicht auf das Vernehmlassungsverfahren (Art. 3 Abs. 3 VIG)*

Mit dem neu formulierten Art. 3 Abs. 3 VIG soll es künftig in drei Fällen möglich sein, beispielsweise bei wichtigen Gesetzesvorlagen oder dem Referendum unterliegenden Staatsverträgen auf die Durchführung einer Vernehmlassung zu verzichten. Ein solcher Verzicht muss – wie im Gesetzesentwurf festgeschrieben wird –, die Ausnahme sein, weshalb unseres Erachtens auch die Aufzählung der hierfür erforderlichen Voraussetzungen abschliessend sein muss. Wir sind deshalb der dezidierten Ansicht, dass im Ingress von Art. 3 Abs. 3 VIG das Wort *'insbesondere'* zu streichen ist.

Gemäss Art. 147 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme einzuladen. In diesen vom Verfassungsgeber unmissverständlich umschriebenen Fällen erscheint ein Verzicht einzig im Falle einer sachlich begründeten zeitlichen Dringlichkeit zulässig, weshalb die Einführung von Art. 3 Abs. 3 lit. a VIG nicht beanstandet werden kann. Verfassungsrechtlich unzulässig ist dagegen – zufolge seiner undifferenzierten Formulierung –, der vorgeschlagene Art. 3 Abs. 3 lit. b VIG, wonach auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens auch dann verzichtet werden kann, wenn eine Erlassvorlage "vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft." Darunter sind nämlich auch grundlegende Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden gemäss Art. 164 Abs. 1 lit. g BV zu subsumieren, über welche die Kantone gemäss Art. 147 BV zwingend anzuhören sind. Im Zusammenhang mit dem Erlass organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Bestimmungen, welche von Art. 164 BV nicht erfasst werden, sollte dagegen tatsächlich auf die Durchführung unnötiger Vernehmlassungen verzichtet werden können.

Wir meinen deshalb, dass Art. 3 Abs. 3 lit. b VIG wie folgt ergänzt werden muss:

"b. die Erlassvorlage vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft und nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung fällt;"

Zu beachten ist dabei aber, dass auch solche Geschäfte für die Kantone unter Umständen von grossem Interesse sein können. In Anlehnung an den geltenden Art. 3 Abs. 3 VIG schlagen wir deshalb zusätzlich die Schaffung eines neuen Art. 3 Abs. 4 VIG mit folgendem Wortlaut vor:

"⁴ Vorbehältlich einer sachlich begründeten Dringlichkeit gemäss Absatz 3 Buchstabe a ist gegenüber den Kantonen der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren unzulässig, wenn diese von einem Vorhaben in erheblichem Masse betroffen sind."

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des Verfassungsgebers bezüglich der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist schliesslich Art. 3 Abs. 3 lit. c VIG in der vorgeschlagenen Form abzulehnen. Zu den in Art. 147 BV umschriebenen Vorhaben ist eine Vernehmlassung *zwingend* durchzuführen, unabhängig davon, ob neue Erkenntnisse über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz des Vorhabens zu erwarten sind.

3. *Zum Vorschlag, bei Vorhaben der Verwaltung, welche die Kantone in erheblichem Masse betreffen, das Vernehmlassungsverfahren durch das zuständige Departement eröffnen zu lassen (Art. 5 Abs. 1 und 2 VIG)*

Gemäss dem im Entwurf vorgeschlagenen Art. 5 Abs. 2 VIG soll das Vernehmlassungsverfahren bei Verordnungen und Vorhaben der Verwaltung, welche die Kantone in erheblichem Masse betreffen, künftig nicht mehr durch den Bundesrat, sondern das zuständige Departement eröffnet werden.

Wir vertreten die Haltung, dass in aller Regel der Bundesrat die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens initiieren sollte, um seinen Einfluss in grundlegenden Fragen schon bei der Vernehmlassungsvorlage geltend zu machen und damit die Bundeskanzlei ihre auch im revidierten Gesetz vorgesehene Koordinations- und Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Wir meinen sogar, dass – aufgrund dieser Überlegung und zur Sicherstellung ihrer einheitlichen Durchführung –, Vernehmlassungsverfahren zu Vorhaben der Bundesverwaltung *ausnahmslos* durch den Bundesrat zu eröffnen sind. Unseres Erachtens sollte Art. 5 Abs. 2 VIG deshalb gestrichen und Art. 5 Abs. 1 VIG wie folgt formuliert werden:

"¹ Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über ein Vorhaben, das von der Verwaltung ausgeht."

An dieser Stelle möchten wir anmerken, dass Einladungen von Bundesbehörden zur Einreichung von Stellungnahmen heute ohne erkennbares System an den Regierungsrat, die Departemente oder kantonale Dienststellen gerichtet werden, was die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung erschwert und zu zeitlichen Verzögerungen führt. Wir sind der Ansicht, dass der Bund Einladungen zu Vernehmlassungen künftig ausschliesslich an den Regierungsrat richten sollte. Dadurch kann dieser bzw. die Staatskanzlei die Vernehmlassungsarbeiten mit den Fachdepartementen zeitverzugslos koordinieren und die Erarbeitung umfassender und detaillierter Stellungnahmen garantieren. Wir meinen zudem, dass dieser Grundsatz – im Sinne einer Handlungsanweisung an die mit der Durchführung betrauten Behörden –, auf Verordnungsstufe zu verankern ist.

4. *Redaktionelle Anpassungen der Bestimmung zur Durchführung (Art. 6 VIG)*

Art. 6 VIG soll gemäss Ihrem Entwurf keine Änderungen erfahren. Wir möchten trotzdem anregen, Art. 6 Abs. 1 VIG – in Anlehnung an den neuen Art. 6 Abs. 2 VIG – wie folgt zu ergänzen:

"¹ Das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei bereitet das Vernehmlassungsverfahren vor, führt es durch, stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen und wertet sie aus."

Zudem muss in Art. 6 Abs. 2 VIG auf Art. 5 Abs. 3 VIG verwiesen werden. Im Weiteren schlagen wir vor, die fragliche Bestimmung ihrerseits redaktionell an Absatz 1 anzupassen und – etwas vereinfacht – wie folgt zu formulieren:

"² Die zuständige parlamentarische Kommission *bereitet* das von ihr eröffnete Vernehmlassungsverfahren (Art. 5 Abs. 3) *vor*, führt es durch, *stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen und wertet sie aus*. Sie kann *dazu* Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen."

5. Zur Form des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 7 Abs. 1 VIG)

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass im ersten Satz von 7 Abs. 1 VIG "'und' durch 'oder' im Sinne von 'und/oder'" ersetzt werde.

Bis der Bundesrat auf Verordnungsebene die ausschliesslich elektronische Durchführung von Vernehmlassungen statuiert, sind diese auch künftig in Papierform *und* elektronisch durchzuführen. Da der Begriff 'oder' keinesfalls im Sinne von 'und/oder' ausgelegt werden kann, ist der erste Satz von Art. 7 Abs. 1 VIG in der heutigen Form beizubehalten.

6. Fristen des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 7 Abs. 2 VIG)

Wir begrüssen die im Entwurf vorgeschlagene Präzisierung der Bestimmungen zur Verlängerung der Vernehmlassungsfristen. Wir möchten allerdings anregen, dass sich Art. 7 Abs. 2 VIG – zur besseren Lesbarkeit –, einzig mit der Fristverlängerung aufgrund von Ferien- und Feiertagen befasst. In diesem Zusammenhang sind wir weiter der Auffassung, dass es angemessen wäre, während den Sommerferien eine Erstreckung um vier Wochen, über die Osterfeiertage um zwei Wochen und – zusätzlich – während der Herbstferienzeit ebenfalls um zwei Wochen vorzusehen, da in all diesen Zeiträumen regelmässig Regierungssitzungen ausfallen. Wir schlagen deshalb folgende Neuformulierung von Art. 7 Abs. 2 VIG vor:

"² Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate. Die Mindestfrist verlängert sich bei einer Vernehmlassung:

- a. während der Zeit vom 15. Juli bis zum 15. August: um *vier* Wochen
- b. während der Zeit vom 25. September bis 15. Oktober: um *zwei* Wochen
- c. über Weihnachten und Neujahr: um zwei Wochen
- d. über Ostern: um *zwei* Wochen.

Gleichzeitig ist als Grundlage für die Fristverlängerung aus inhaltlichen Überlegungen oder zufolge Umfangs des fraglichen Vorhabens neu folgender Art. 7 Abs. 3 VIG zu schaffen:

"³ Die *Mindestfrist* wird *zudem dann angemessen verlängert, wenn der Inhalt und der Umfang es rechtfertigen.*"

7. Ausnahmsweise Verkürzung der Vernehmlassungsfrist (Art. 7 Abs. 3 lit. a VIG)

Im erläuternden Bericht wird zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Fristverkürzung nur in Ausnahmefällen angeordnet werden sollen. Es erscheint uns deshalb wichtig, dass dieser Ausnahmecharakter analog zur bisherigen Regelung explizit statuiert und der Ingress von Art. 7 Abs. 3 VIG (evtl. Art. 7 Abs. 4 VIG) wie folgt formuliert wird:

"^{3 (4)} Bei sachlich begründeter Dringlichkeit kann *ausnahmsweise*: (...)"

8. *Konferenzielle Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 7 Abs. 3 lit. b und 6 VIG)*

Im Entwurf wird vorgeschlagen, dass bei Verordnungen und Vorhaben, welche die Kantone in erheblichem Masse betreffen, das konferenzielle Vernehmlassungsverfahren auch dann durchgeführt werden kann, wenn keine Dringlichkeit gegeben ist. Dies obwohl die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat wiederholt aufgefordert hat zu überprüfen, ob ein Festhalten an dieser Form der Konsultation in Anbetracht der Bedeutung und den in der Praxis bestehenden Unsicherheiten überhaupt zweckmässig sei.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die konferenzielle Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens im Falle der zeitlichen Dringlichkeit möglicherweise angezeigt sein kann. Für diesen im neuen Art. 7 Abs. 3 lit. b VIG geregelten Ausnahmefall und nur dafür erscheint eine Weiterführung dieser Konsultationsform gerechtfertigt. Bei Vorhaben, welche die Kantone in erheblichem Masse betreffen und bei denen keine zeitliche Dringlichkeit besteht, sollen deren schriftliche Stellungnahmen im ordentlichen Verfahren erarbeitet werden können und in den Erlassprozess bzw. die Projektarbeit einfließen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass konferenzielle Verfahren einen mindestens gleich hohen, wenn nicht sogar höheren Aufwand verursachen als das schriftliche Vernehmlassungsverfahren, weil neben der mündlichen Meinungsäusserung in der Regel auch eine schriftliche Stellungnahme eingereicht wird (im neuen Art. 7 Abs. 5 VIG ist diese Möglichkeit denn auch zu Recht explizit vorgesehen). Bei Vorhaben von untergeordneter Bedeutung (gemäss neuem Art. 3 Abs. 2 VIG) soll die federführende Behörde vielmehr von ihrem Recht auf Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren Gebrauch machen und dadurch Kantone, Parteien und Interessenverbände von unnötigen Konsultationen entlasten.

Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 7 Abs. 6 VIG ersatzlos zu streichen.

9. *Zur Öffentlichkeit der Vernehmlassungsunterlagen (Art. 9 Abs. 1 VIG)*

In den erläuternden Berichten wird wiederholt auf Dokumente (beispielsweise Gutachten) hingewiesen, die für das Verständnis eines Vorhabens und die Ausarbeitung der Vernehmlassungsantwort wesentlich sind. Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung von Art. 9 Abs. 1 lit. a VIG vor:

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

Wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin