

Das revidierte Vernehmlassungsrecht: Wie weiter im Bereich der früheren Anhörungen?

Stephan Brunner

1 Ausgangslage

Am 1. April 2016 ist das revidierte Vernehmlassungsrecht in Kraft getreten. Auslöser der Revisionsarbeiten an Vernehmlassungsgesetz (VLG; SR 172.061) und Vernehmlassungsverordnung (VLV; SR 172.061.1) – in LeGes wurde bereits darüber berichtet¹ – waren die Empfehlungen aus dem Bericht der GPK vom 7. September 2011 (BBl 2012 2351). Diese verlangten, Rollen und Kompetenzen der BK seien klar zu definieren und zu erweitern (E. 1), die Ergebnisse von Vernehmlassungen und Anhörungen seien transparenter zu kommunizieren (E. 2), das konferenzielle Verfahren sei abzuschaffen (E. 3), es sei eine Begründungspflicht bei Fristverkürzungen einzuführen (E. 4) und die Zweckmässigkeit der Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen sei zu prüfen (E. 5): Entweder sei das Anhörungsverfahren abzuschaffen oder die Rechtsgrundlagen dafür seien zu konkretisieren.

Ein zweiter Pfeiler der Revisionsarbeiten ergibt sich aus den Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bund – Kantone in ihrem Bericht «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» vom 13. Februar 2012². Sie empfahl unter anderem die Ergänzung der Vernehmlassungsunterlagen mit Fragen zur Umsetzung, ein besonderes Kapitel im Ergebnisbericht zu Fragen der Umsetzung sowie einen neuen Artikel 15a RVOV «Zusammenarbeit mit den Kantonen» zum Einbezug der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung.

2 Änderungen im Vernehmlassungsrecht und Umsetzungsarbeiten

Bundesrat und Parlament haben diese Empfehlungen aufgenommen und im Rahmen der Revisionsarbeiten im Vernehmlassungsgesetz umgesetzt. So gibt es keine Unterscheidung mehr zwischen Vernehmlassung und Anhörung; dadurch wird eine einheitliche Regelung des Verfahrens erreicht (Art. 3). Das Gesetz regelt die Fristen klar und wurde mit einer Begründungspflicht bei Verkürzungen ergänzt (Art. 7 Abs. 4). Neu wurde eine klare Rechtsgrundlage für Verzicht auf Verfahren (Art. 3a) geschaffen. Die konferenziellen Verfahren wurden abgeschafft und es wird festgehalten, dass das Hauptverfahren stets schriftlich sein muss (Art. 7 Abs. 2).

In der Vernehmlassungsverordnung wurden verschiedene Anpassungen zur stärkeren Gewichtung der Umsetzungsthematik vorgenommen, so erfolgten namentlich Präzisierungen zum erläuternden Bericht (Art. 8) und zu den Orientie-

rungsschreiben (Art. 9) sowie eine Änderung zur Struktur der Ergebnisberichte (Art. 20); dort müssen künftig die Stellungnahmen der Kantone zu Umsetzungsfragen in einem separaten Kapitel dargestellt werden.

Mit Blick auf die Umsetzung der neuen Vorgaben hat die Bundeskanzlei die Ämter und Departemente bei den Umsetzungsarbeiten unterstützt. Dies einerseits mit der Bereitstellung von Umsetzungshilfen in Form von praxisorientierten Hinweise zur Anwendung (FAQ)³, andererseits in zahlreichen bilateralen Kontakten mit Departementen und Ämtern. Zudem hat die BK eine Reihe von Ausbildungsveranstaltungen durchgeführt und mehr als 300 Personen ausgebildet. Die Ausbildungs- und Sensibilisierungstätigkeit (z. B. über das Rechtsetzungsforum des Bundes, vgl. den Tagungsbericht in dieser Nummer) dauert weiterhin an. Nachstehend wird ein Bereich näher beleuchtet, der im Rahmen der bisherigen Umsetzungsarbeiten verschiedentlich zu Fragen und Diskussionen Anlass gegeben hat.

3 Frühere Anhörungen: Wie weiter?

Mit dem Dahinfallen der früheren Anhörungen standen und stehen zahlreiche Ämter vor der Frage, wie sie künftig mit solchen Geschäften umgehen müssen. Es bestand zunächst eine gewisse Unklarheit, wie weit der Gesetzgeber die Vernehmlassungspflicht mit dem neuen Recht ausgeweitet hatte. Bisweilen wurde gar davon ausgegangen, dass unter dem neuen Recht in Fällen, in denen bisher Anhörungen durchgeführt wurden, immer «vollwertige», vom Bundesrat eröffnete Vernehmlassungen durchzuführen sind.

Das neue Recht sieht in Artikel 3 VLG zwei Typen von Vernehmlassungen vor: solche, die zwingend durchzuführen und vom Bundesrat zu eröffnen sind (Art. 3 Abs. 1), und solche, die «fakultativ» sind und bei denen es den Departementen überlassen ist, ob sie eine Vernehmlassung durchführen wollen (Art. 3 Abs. 2).

Wo bisher zu einem Geschäft eine Anhörung durchgeführt wurde, wird zunächst einmal zu prüfen sein, ob dafür weiterhin keine Vernehmlassungspflicht besteht. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e VLG wurde nämlich geringfügig ausgeweitet. Vernehmlassungen sind auch dann zwingend durchzuführen, wenn Verordnungen oder Vorhaben «einzelne ... Kantone in erheblichen Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden». Dass Verordnungen von Kantonen oder anderen Vollzugsträgern – zu denken ist beispielsweise an die Krankenversicherer – vollzogen werden ist der Normalfall. Damit die Vernehmlassungspflicht gemäss der angeführten Bestimmung ausgelöst wird, muss es sich um *neue Vollzugslasten* handeln, die eben «erheblich» sind, die also einen substanziellen Einsatz von Ressourcen – Personal, Finanzen, IT-Infrastruktur usw. – erfordern. Sodann gibt es Verordnungen – insbesondere De-

partements- und Amtsverordnungen –, in denen lediglich technische Präzisierungen vorgenommen werden, bestimmte Werte, Faktoren, Berechnungen⁴ regelmässig angepasst werden oder in denen bestimmte Listen regelmässig an ausländisches Recht angeglichen werden (z. B. im Chemikalienrecht). Hier gibt das übergeordnete Recht den Rahmen in vielen Fällen genau vor, ja bisweilen reduziert sich die Funktion des nachgeordneten Verordnungsgebers auf das Einfügen von Zahlen in eine Formel. In solchen Fällen kann es schon insofern nicht um eine Beteiligung der interessierten Kreise an der «Meinungsbildung und Entscheidungsfindung» des Bundes (Art. 2 VIg) gehen, als diese bereits auf der übergeordneten Rechtsetzungsstufe stattgefunden hat und nun gar kein Entscheidungsspielraum mehr besteht. In solchen Fällen würde auch ein fakultatives Vernehmlassungsverfahren einen blossen Leerlauf darstellen.

Ist eine Vernehmlassungspflicht nicht gegeben, wird sich die Frage stellen, ob eine fakultative Vernehmlassung durchgeführt werden soll. Dort kommt dem zuständigen Departement oder Amt ein gewisser Ermessensspielraum zu. Wenn es sich nicht um ein Vorhaben der höchsten Wichtigkeitsstufe handelt und keine Vollzugsorgane mit hoher Intensität betroffen sind, ist immer noch denkbar, dass eine Verordnungsänderung zahlreiche Interessengruppen oder Gemeinwesen betrifft, oder dass man sich in einem Themenbereich bewegt, der von politischer Bedeutung ist, oder dass man den Vollzugsorganen frühzeitig eine geplante Rechtsänderung signalisieren will. In solchen Fällen wird es angezeigt sein, eine Vernehmlassung nach Artikel 3 Absatz 2 vom Departement oder von einer anderen Behörde mit Rechtsetzungsbefugnis (Art. 5 Abs. 1 VIg) eröffnen zu lassen.

Schliesslich besteht weiterhin auch noch die Möglichkeit zur Durchführung informeller Konsultationen. Ist bei einem Vorhaben der Kreis von Interessierten eng begrenzt oder ist dessen Gegenstand ausgesprochen technisch, so können die interessierten oder fachkundigen Organisationen oder Personen direkt angesprochen werden. Informelle Konsultationen sind zudem weiterhin in der frühen Phase eines Rechtsetzungsvorhabens möglich, wenn eine Vernehmlassung erst später geplant ist. Aufgrund des neuen Art. 15a RVOV kann es auch angezeigt sein, die Kantone oder weitere Vollzugsträger frühzeitig formell in ein Rechtsetzungsverfahren einzubeziehen, dies unabhängig von der späteren Durchführung einer Vernehmlassung.

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

Anmerkungen

- 1 Brunner, Stephan / Bertschy, Thomas, Teilrevision des Vernehmlassungsrechts des Bundes: Ausblick auf die künftigen Regeln für die Durchführung von Vernehmlassungen, LeGes 2/2015, 421–424.
- 2 Der Bericht ist verfügbar auf dem Website des Bundesamtes für Justiz: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Föderalismus.
- 3 Die FAQ und weitere Dokumente zur Umsetzung des revidierten Vernehmlassungsrechts sind verfügbar unter: www.bk.admin.ch > Themen > Gesetzgebung > Vernehmlassungen.
- 4 Beispiele: Verordnungen des BAG im Rahmen der Prämienkorrektur (SR 832.107.24, 832.107.23 und 832.107.24); Verordnung des EDI über die Preisniveauintizes und die Durchschnittsprämien für den Anspruch auf Prämienverbilligung in der EU, in Island und in Norwegen (SR 832.112.51).