

04.010

**Botschaft
zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren
(Vernehmlassungsgesetz, VIG)**

vom 21. Januar 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für ein Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 01.3326 | Einsicht in die Stellungnahmen von Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern
(N 5.10.2001, Fässler) |
| 2003 | P | 03.3510 | Gegen den Wildwuchs bei Vernehmlassungen
(N 19.12.2003, Keller) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Januar 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das Vernehmlassungsverfahren hat sich in der Schweiz als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert und als zentrales Instrument des Einbezugs der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes bewährt. Es ermöglicht dem Bund, die Öffentlichkeit über seine geplanten Vorhaben zu informieren und sie frühzeitig auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin zu überprüfen.

Seit 1991 wird das Vernehmlassungsverfahren – abgesehen von der Grundsatzbestimmung in der geltenden Bundesverfassung (Art. 147 BV) auf Verordnungsstufe geregelt. Diese Regelung erweist sich in verschiedener Hinsicht als anpassungsbedürftig:

Der Verfassungsgrundsatz über das Vernehmlassungsverfahren in Artikel 147 bedarf der Konkretisierung und Umsetzung auf Gesetzesstufe. Der Bundesrat kündete diese Absicht bereits mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an (BBl 1997 I 376 f.).

Aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten materiellen Gesetzesbegriffs sind grundlegende Bestimmungen zum Verfahren der Behörden zwingend im Gesetz zu regeln (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Wichtige Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren müssen daher neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Sie sind mit anderen Worten von der bestehenden Verordnung auf Gesetzesstufe heraufzustufen. Damit wird auch dem von Seiten des Parlaments wiederholt – letztmals im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz – geäusserten Anliegen nach einer gesetzlichen Verankerung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen.

Das Vernehmlassungsverfahren als eines der zentralen Instrumente des kooperativen Föderalismus soll näher an den Vollzug herangeführt werden, um der besonderen Stellung der Kantone als Vollzugspartner des Bundes Rechnung zu tragen. In diesem Sinn soll das Vernehmlassungsverfahren zur angestrebten Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen beitragen.

Das Vernehmlassungsverfahren ist zu verwesentlichen und qualitativ zu stärken, indem bestehende Regelungslücken geschlossen und weniger bewährte Vorgaben angepasst werden.

Schliesslich ist das Vernehmlassungsverfahren an neue Informations- und Kommunikationsformen heranzuführen. Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft den dazu erforderlichen Handlungsspielraum des Bundesrats.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Bundesverfassung von 1874 (aBV) enthielt bloss punktuell garantierte Anhörungsrechte der Kantone und anderen Organisationen¹. In der geltenden Bundesverfassung von 1999 (BV) wurde neu eine Grundsatzbestimmung über das Vernehmlassungsverfahren geschaffen (Art. 147 BV). Diese Bestimmung wurde bewusst offen ausgestaltet und die notwendige Präzisierung der Gesetzgebung überlassen. Der Bundesrat kündete daher bereits in seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung an, das Vernehmlassungsverfahren zu straffen und zu verwesentlichen (BBl 1997 I 376 f.).

Artikel 164 Absatz 1 BV verankert den materiellen Gesetzesbegriff, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören auch grundlegende Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Bislang wurde das Vernehmlassungsverfahren des Bundes ausschliesslich auf Verordnungsstufe geregelt². Das entspricht den Vorgaben der neuen Bundesverfassung nicht mehr.

Seitens des Parlaments wurde wiederholt der Wunsch nach einer gesetzlichen Regelung der wichtigsten Bestimmungen zum Vernehmlassungsrecht geäussert. Das Anliegen des Parlaments nach vermehrter Transparenz im Vernehmlassungsrecht ist ernst zu nehmen. Im Rahmen der Beratungen zum neuen Parlamentsgesetz wurde daher seitens der Vertretung des Bundesrates eine gesetzliche Regelung in Aussicht gestellt.

Das Vernehmlassungsverfahren als einzige öffentliche Phase des Rechtsetzungsprozesses ist an zeitgemässe Informations- und Kommunikationsmethoden in der Gesellschaft anzupassen (Stichwort: elektronische Vernehmlassungen). Sehr oft laufen heute Behördenkontakte über elektronische Kommunikationsmittel. Bereits heute werden in der Praxis Vernehmlassungsunterlagen zunehmend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt; vereinzelt sind Vernehmlassungsverfahren auch schon vollständig auf elektronischem Weg durchgeführt worden. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für diese Praxis geschaffen werden. Der Bund reagiert damit rechtzeitig und angemessen auf die Bedürfnisse der modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft, ohne dass auf die bisherige Form der Durchführung von Vernehmlassungen verzichtet wird.

Die Bundeskanzlei wurde im Jahr 2001 beauftragt, die erforderliche Neuregelung des Vernehmlassungsrechts an die Hand zu nehmen. Zur Begleitung der Vorarbeiten wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben Vertretungen aus den Departementen auch je ein Vertreter der Kantone, der Städte, der Gemeinden und der Wissenschaft sowie eine Vertretung der Generalsekretäre der vier

¹ Art. 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34ter, 34sexies, 45bis aBV.

² Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062.

Bundesratsparteien angehören³. Der Bundesrat fasste am 14. Juni 2002 einen Grundsatzbeschluss zur Neuregelung des Vernehmlassungsrechts und beauftragte die Bundeskanzlei unter Beizug der Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfs. Gestützt auf den Auftrag des Bundesrats erarbeitete die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe in der Folge den Vernehmlassungsentwurf samt Erläuterungen. Der Bundesrat eröffnete dazu am 22. Januar 2003 das Vernehmlassungsverfahren. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wird unter *Ziffer 1.4* dargestellt.

1.2 Zielsetzung der Neuregelung

Der gesetzlichen Neuregelung des Vernehmlassungsrechts wurden folgende Ziele zu Grunde gelegt:

Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen

Der materielle Gesetzesbegriff (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV) verlangt eine gesetzliche Regelung der grundlegenden Bestimmungen zum Vernehmlassungsrecht. Mit der Revision des Vernehmlassungsrechts soll diese verfassungsrechtliche Vorgabe umgesetzt werden. Mit einer gesetzlichen Regelung wird gleichzeitig auch der grossen öffentlichen und praktischen Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens ausreichend Rechnung getragen.

Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Grundsatzbestimmung

Die Grundsatzbestimmung in Artikel 147 BV ist auf Gesetzesebene umzusetzen und zu präzisieren. Neben den Grundzügen des Verfahrens sind insbesondere der Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren sowie der Adressatenkreis auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

Anpassung an neue Informations- und Kommunikationsformen

Das Vernehmlassungsverfahren soll an veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse in Bezug auf die Information und Kommunikation angepasst und der elektronische Behördenverkehr gefördert werden. Ziel ist ein schrittweiser Übergang zum elektronischen Vernehmlassungsverfahren.

Straffung und Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens

Die Zuständigkeit zur Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren wird bei zwei Behörden angesiedelt: Beim Bundesrat oder bei einer parlamentarischen Kommission, falls die Vernehmlassungsvorlage auf dem Wege einer parlamentarischen Initiative erarbeitet wurde. Das Vernehmlassungsverfahren wird qualitativ gestärkt, indem es entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 147 BV

³ Der Arbeitsgruppe gehören neben der Bundeskanzlei (Vorsitz) je eine Vertretung des EDA, des EDI, des EJPD (vertreten durch das BJ), des VBS, des EVD sowie des UVEK an. Als *externe Fachpersonen* gehören der Arbeitsgruppe an: Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber der Kantons Bern (Vertretung der Kantone), Sigisbert Lutz, Generalsekretär Schweizerischer Gemeindeverband (Vertretung der Gemeinden), Dr. Urs Geissmann, Direktor Schweizerischer Städteverband (Vertretung der Städte), Reto Gamma, Generalsekretär SPS (Vertretung der Bundesratsparteien), Prof. Ioannis Papadopoulos, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales Université de Lausanne (Vertretung der Wissenschaft).

nur zu wichtigen Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite eröffnet wird. Nicht nur die Regierung, sondern auch die Vernehmlassungsadressaten werden damit von Vernehmlassungen zu untergeordneten Belangen entlastet und können sich verstärkt auf das Wesentliche konzentrieren. Mit der Gewährleistung des Bezugs der Bundesverwaltung bei der Durchführung von Vernehmlassungen seitens des Parlaments, kann ausserdem ein wesentlicher Beitrag zu einem straffen, effizienten und fristgerechten Verfahren geleistet werden.

Schlanke gesetzliche Regelung

Nur die grundlegenden Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren werden gesetzlich geregelt. Dem Bundesrat verbleibt genügend Handlungsspielraum für die Weiterentwicklung und allfällige Anpassung der praktischen Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens.

1.3 Vernehmlassungsentwurf (Teilrevision RVOG)

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf sah eine Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens im Rahmen einer Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)⁴ vor. Der Entwurf enthielt Bestimmungen über den Zweck des Vernehmlassungsverfahrens, den Gegenstand, Form und Frist sowie zur Öffentlichkeit des Verfahrens und enthielt eine nicht abschliessende Aufzählung der vorgesehenen Ausführungsbestimmungen. Ferner sah der Entwurf eine Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)⁵ vor, um sicher zu stellen, dass Vernehmlassungsverfahren des Parlamentes nach denselben Regeln eröffnet und durchgeführt werden wie jene des Bundesrates.

1.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Am 22. Januar 2003 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für eine gesetzliche Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens (Teilrevision RVOG) und beauftragte die Bundeskanzlei mit der Durchführung. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die 26 Kantone (Regierungen), die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, das Schweizerische Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die gesamtschweizerischen Dachverbände der Städte, Gemeinden und Berggebiete sowie weitere interessierte Organisationen (total 86 Adressaten). Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 30. April 2003. Innert dieser Frist haben sich insgesamt 76 Organisationen zum Vernehmlassungsentwurf (im Folgenden: E-RVOG) vernehmen lassen.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist insgesamt positiv ausgefallen. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung sowie das vorgeschlagene Rege-lungskonzept (schlanke Regelung auf Gesetzesstufe) waren unbestritten. Die dem

⁴ SR 172.010

⁵ SR 171.10; AS 2003 3543

Vernehmlassungsentwurf zu Grunde gelegte Zielsetzung einer Verwesentlichung und Straffung des Vernehmlassungsverfahrens wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden deutlich begrüsst. Ebenso wurde die Absicht, das Vernehmlassungsverfahren an zeitgemässe elektronische Informations- und Kommunikationsformen anzupassen, von der Mehrzahl der Vernehmlassenden unterstützt. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (Zusammenfassung der eingereichten Stellungnahmen) wurde im entsprechenden Bericht⁶ wertungsfrei dargestellt.

Im Wesentlichen betrafen die eingereichten Stellungnahmen die folgenden Punkte:

Regelungsort (Teilrevision RVOG)

Die vorgesehene «Heraufstufung» der (grundlegenden) Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren respektive die Notwendigkeit von Gesetzesbestimmungen, welche mindestens die Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens regeln, wurde von keiner Seite bestritten. Die Mehrheit der teilnehmenden Kantone sowie ein Verband sprachen sich allerdings für eine Regelung in einem separaten Gesetz aus. Begründet wurde diese Auffassung im Wesentlichen damit, mit einem eigenen Gesetz werde der Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens angemessen Rechnung getragen; ferner könnten die für den Bundesrat und die Verwaltung sowie die Bundesversammlung und die parlamentarischen Kommissionen geltenden Bestimmungen in einem einzigen Erlass vereinigt werden. Nur in einem eigenen Erlass lasse sich die geforderte Transparenz, Übersichtlichkeit und Informationsfunktion einer gesetzlichen Regelung erreichen. Die Einbettung des Vernehmlassungsrechts in das RVOG wirke als Fremdkörper.

Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

Die Aufnahme eines Zweckartikels zum Vernehmlassungsverfahren (Art. 57b E-RVOG) war insgesamt unbestritten. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Bestimmung wurde im Grundsatz begrüsst, mehrere Vernehmlassungsteilnehmende schlugen indessen redaktionelle Änderungen (Ergänzungen, Streichungen, Neuformulierungen) vor. Insbesondere wurde von Seiten der Kantone kritisiert, die Verwendung des Begriffs «Mitwirkung» im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren sei unglücklich, da die verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 45 und 55 BV) klar über das Vernehmlassungsverfahren hinausgingen.

Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren

Die im Präzisierung der «wichtigen Erlasse und anderen Vorhaben von grosser Tragweite sowie wichtigen völkerrechtlichen Verträgen», zu denen von Verfassungen wegen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist (Art. 147 BV) gab zu relativ vielen Bemerkungen Anlass. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene offene Umschreibung mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von «vernehmlassungspflichtigen» Vorhaben (Art. 57c E-RVOG) wurde von verschiedenen Seiten kritisiert, weil damit die erforderliche Präzisierung auf die Verordnungsstufe verlagert und dem Bundesrat sowie den rechtsanwendenden Behörden ein zu grosser Ermessensspielraum eingeräumt werde. Die Mehrheit der Vernehm-

⁶ Bericht der Bundeskanzlei vom Juli 2003 über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur gesetzlichen Neuregelung des Vernehmlassungsrechts des Bundes (Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]), publiziert unter http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/vernehmlassungen/totalrevision_der_vvv.html.

lassungsteilnehmenden verlangte dementsprechend bereits auf Gesetzesstufe eine präzisere Umschreibung. Die Kantone forderten zudem, das Gesetz sei dahin gehend zu ergänzen, dass zu Vorhaben, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden oder die Interessen oder Zuständigkeiten der Kantone betreffen, in jedem Fall ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werde. Vereinzelt wurde die Beschränkung von Vernehmlassungen auf Vorhaben von grosser Tragweite als zu restriktiv erachtet.

Die beispielhafte Aufzählung bestimmter «vernehmlassungspflichtiger» Vorhaben wurde im Grundsatz begrüsst, teilweise aber als unvollständig erachtet. Die diesbezüglichen Änderungsvorschläge bezogen sich vor allem auf die vernehmlassungspflichtigen Erlasse und völkerrechtliche Verträge.

Teilnahme und Adressatenkreis

Während die gesetzliche Verankerung des allgemeinen Teilnahmerechts weitestgehend unbestritten war, gab die Umschreibung des Kreises, welcher zur Stellungnahme eingeladen wird, zu Bemerkungen Anlass (*Art. 57e E-RVOG*). Die Mehrheit der sich Äussernden stand der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Regelung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, die dazu eingereichten (kritischen) Bemerkungen waren aber insgesamt kontrovers. Während ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangte, der Kreis der Vernehmlassungsadressaten sei zu erweitern, und in diesem Zusammenhang den Wunsch äusserten, künftig auf die Liste der ständig begrüsstesten Vernehmlassungsadressaten aufgenommen zu werden, äusserten andere Teilnehmer die Befürchtung, bei einer Ausdehnung des Adressatenkreises werde das Gewicht der Stellungnahmen verwässert.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Regelung wurde auch vorgeschlagen, im Sinn einer Ergänzung zum Vernehmlassungsverfahren den verstärkten Einbezug der Bevölkerung bei besonders wichtigen Themen im Rahmen von sog. «Volksdiskussionen», «Volksvernehmlassungen» oder in Form von sog. «Bürgerforen» vorzusehen. Einzelne Vernehmlasser verlangten eine Beschränkung des Teilnahmerechts auf Personen und Organisationen in der Schweiz, andere forderten eine aktivere Informationsstrategie der Behörden bei der Eröffnung von Vernehmlassungen. Schliesslich schlug das Schweizerische Bundesgericht eine Ergänzung vor, um zu präzisieren, in welchen Fällen das Bundesgericht zur Stellungnahme einzuladen sei. Mehrere Kantone hielten vorsorglich fest, dass die Einladung zur Stellungnahme weiterhin an die Kantonsregierungen zu richten sei.

Keine Zustimmung fand die Formulierung, wonach die eingereichten Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen seien. Kritisiert wurde namentlich der Verzicht auf die gesetzliche Verankerung von Auswertungskriterien. Es wurde vorgeschlagen, Stellungnahmen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern auch zu prüfen und zu gewichten. Mehrere Kantone hielten in diesem Zusammenhang fest, den Stellungnahmen der Kantone sei besonderes Gewicht beizumessen, namentlich wenn es um Fragen des Vollzugs gehe.

Öffentlichkeitsprinzip

Der Grundsatz der Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens (*Art. 57f E-RVOG*) wurde nicht bestritten. Die vorgeschlagene Grundsatzregelung im Vernehmlassungsentwurf wurde denn auch mehrheitlich begrüsst, auch wenn verschiedentlich Ergänzungen oder andere Formulierungen vorgeschlagen wurden, beispielsweise in Bezug auf den Zeitpunkt und die Art des Zugangs und der Publikation

von eingereichten Stellungnahmen. Nur vereinzelt wurde eine einschränkende Regelung für die Veröffentlichung der Stellungnahmen verlangt.

Die vorgeschlagene Regelung, wonach das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)⁷ im Zusammenhang mit Vernehmlassungsverfahren nicht zur Anwendung kommen soll, war unbestritten. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende schlugen eine Präzisierung vor, wonach die im BGÖ vorgesehenen Einschränkungen nicht auf das Vernehmlassungsverfahren anwendbar seien.

Form und Frist

Die Regelung im Vernehmlassungsentwurf (*Art. 57g E-RVOG*) wurde im Grundsatz begrüsst. Im Zusammenhang mit der Form von Vernehmlassungen (Grundsatz der Schriftlichkeit) und dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Papierform und der elektronischen Vernehmlassung wurden vereinzelt Änderungen vorgeschlagen, um beispielsweise die freie Wahl zwischen den beiden Formen oder die Kostenlosigkeit der Vernehmlassungsunterlagen zu gewährleisten.

Anlass zu kritischen Bemerkungen gaben dagegen die Regelung für konferenzielle Vernehmlassungsverfahren sowie die Bestimmung über die Verkürzung der «ordentlichen Vernehmlassungsfrist». Insbesondere die Möglichkeit konferenzieller Vernehmlassungen wurde kritisch bis ablehnend beurteilt, da solche Verfahren notwendigerweise selektiver und weniger transparent seien als schriftliche Verfahren. Dementsprechend verlangten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer, dass der Ausnahmecharakter von konferenziellen Vernehmlassungen besonders hervorzuheben sei, indem eine konferenzielle Vernehmlassung nur bei zeitlicher Dringlichkeit durchgeführt werden kann.

Was die Vernehmlassungsfrist anbelangt, so stimmte die Mehrheit der Teilnehmenden der Regelung im Vernehmlassungsentwurf (drei Monate) zu. Vereinzelt wurden längere Fristen oder eine differenzierte Regelung vorgeschlagen. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende verlangten eine restriktive Regelung für das Ansetzen einer verkürzten Frist. In diesem Zusammenhang wurde namentlich vorgeschlagen, Fristverkürzungen ausschliesslich bei zeitlicher Dringlichkeit zuzulassen.

Schliesslich regte ein Kanton an, in einem weiteren Absatz die Meinungsumfrage als neues Vernehmlassungsinstrument einzuführen.

Ausführungsbestimmungen

Im Hinblick auf den Erlass von Ausführungsbestimmungen (*Art. 57h E-RVOG*) verlangten verschiedene Teilnehmende, zum betreffenden Verordnungsentwurf ebenfalls Stellung nehmen zu können, zumal die Beschränkung auf die wesentlichsten Grundzüge auf Gesetzesstufe und die Verwendung von offenen, teils unbestimmten Rechtsbegriffen dem Verordnungsgeber einen erheblichen Handlungsspielraum eröffne.

Vernehmlassungsverfahren parlamentarischer Kommissionen

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf sah neben der Ergänzung des RVOG die erforderliche Anpassung des Parlamentsgesetzes (neuer Art. 112a ParlG) vor, um sicherzustellen, dass die betreffenden Bestimmungen – wie von Verfassungs-

⁷ Entwurf für ein Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), BBl 2003 2047.

wegen vorgesehen⁸ – bei Vernehmlassungsverfahren des Parlaments ebenfalls zur Anwendung kommen. Die dafür vorgeschlagene Regelung, insbesondere die Verankerung der Pflicht und der Zuständigkeit der parlamentarischen Kommissionen zur Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zu Erlassen in Folge einer parlamentarischen Initiative stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmern auf Zustimmung. Einzelne Vernehmlasser schlugen vor, die parlamentarischen Kommissionen zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu verpflichten, wenn sie wesentliche Änderungen an bundesrätlichen Vorlagen vornähmen. Die weiteren Änderungsvorschläge waren redaktioneller Natur.

Weitere Bemerkungen

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmenden wiesen in ihren Stellungnahmen auf die lange Tradition und die besondere Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens im schweizerischen Staatswesen hin. Es war unbestritten, dass es sich um eine wichtige Phase im Gesetzgebungsprozess des Bundes und um ein bewährtes Instrument handelt. Im Weiteren wurde zum Ausdruck gebracht, dass der Einbezug von Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens im Hinblick auf die Prüfung der Praktikabilität und Akzeptanz als unverzichtbar erachtet wird.

Von Seiten der Kantone wurde darüber hinaus die grosse Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens im schweizerischen Föderalismus und seine wichtige Funktion im Hinblick auf die Vollzugstauglichkeit von Bundesvorhaben hervorgehoben. In diesem Zusammenhang wurde auf die spezielle Stellung der Kantone hingewiesen, denen als Gliedstaaten und föderalistische Partner des Bundes entscheidende Mitverantwortung bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesvorhaben zukomme; dieser Stellung sei im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung zu tragen.

Schliesslich hielten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer vorsorglich fest, dass Einschränkungen spezialgesetzlich geregelter Anhörungsrechte kritisch beurteilt würden und die Mitwirkung im bisherigen Rahmen zu gewährleisten sei.

1.5 Folgerungen für die Neuregelung

Gestützt auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens legte der Bundesrat am 12. November 2003 das weitere Vorgehen fest und fasste mehrere Grundsatzbeschlüsse im Hinblick auf die Ausarbeitung der Botschaft. Dabei bekräftigte der Bundesrat seine bereits früher geäusserte Absicht, das Vernehmlassungsverfahren in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu verewentlichen (vgl. BBl 1997 I 376 f.), was auch dem von Seiten des Parlaments zum Ausdruck gebrachten Willen entspricht (siehe AB N 1998 S. 57 ff.). Der Bundesrat fasste die folgenden Beschlüsse:

⁸ Artikel 147 BV als verfassungsrechtliche Grundsatznorm zum Vernehmlassungsverfahren gilt aufgrund seiner systematischen Stellung im allgemeinen Teil über die Bundesbehörden für alle oberen Bundesbehörden; vgl. Thomas Sägemser (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 169 (Art. 147 Rz 88).

Regelungsort

Im Interesse einer transparenten, benützer- und bürgerfreundlichen Regelung beschloss der Bundesrat, dass die neuen Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren in einem eigenständigen Gesetz erlassen werden sollen. Damit wird dem Anliegen zahlreicher Vernehmlassungsteilnehmer Rechnung getragen, welche die Regelung im Rahmen bestehender Gesetze kritisiert hatten.

Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren soll effizienter werden und ist daher zu verwesentlichen. Der Verwesentlichung als übergeordnetem Ziel dienen mehrere Massnahmen wie die Begrenzung des Gegenstandes von Vernehmlassungsverfahren auf wichtige Vorhaben, die Konzentration der Zuständigkeit zur Eröffnung von Vernehmlassungen bei Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen (einschliesslich der Verankerung des Beizugs der Bundesverwaltung bei der Durchführung), eine moderate und objektivierte Ausdehnung der ständigen Vernehmlassungsadressaten sowie klare und angemessene Vorgaben hinsichtlich Form und Frist.

Gegenstand von Vernehmlassungsverfahren

Gegenstand von Vernehmlassungen sind wichtige Erlasse, wichtige völkerrechtliche Verträge sowie andere Vorhaben von grosser Tragweite. Im Zusammenhang mit der Umschreibung des Gegenstandes von Vernehmlassungsverfahren sprach sich der Bundesrat für eine restriktive Regelung in Bezug auf Vorlagen von Expertengremien aus. Er legte fest, dass solche Vorlagen nur ausnahmsweise in die Vernehmlassung geschickt werden, wobei der Bundesrat seine Haltung zuhanden der Vernehmlassungsteilnehmer darlegt.

Zuständigkeit

Der Bundesrat bestätigte seinen bereits am 14. Juni 2002 gefassten Grundsatzbeschluss, wonach Vernehmlassungsverfahren zu wichtigen Vorhaben künftig durch ihn eröffnet werden, sofern es sich nicht um einen von der zuständigen parlamentarischen Kommission erarbeiteten Erlassentwurf handelt. Die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens durch ein Departement (oder Bundesamt) ist somit künftig ausgeschlossen. Die Departemente können aber im Rahmen von Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite weiterhin selbständig die betroffenen Kreise zur Stellungnahme einladen.

Vernehmlassungsadressaten

In Bezug auf die Präzisierung des Kreises der Vernehmlassungsadressaten sprach sich der Bundesrat für eine massvolle Erweiterung aus. Neben den Kantonen und Parteien sollen demnach zusätzlich auch die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone, Städte, Gemeinden, Berggebiete und der Wirtschaft (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) sowie im Einzelfall weitere interessierte Kreise zur Stellungnahme eingeladen werden.

Der Bundesrat legte fest, dass in begründeten Fällen, namentlich bei Dringlichkeit, ein Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden kann und dass die Vernehmlassungsfrist mindestens drei Monate beträgt, wobei Fristverkürzungen nur in dringenden Fällen zulässig sein sollen.

1.6 Umsetzung auf Verordnungsebene

Die schlanke Regelung auf Gesetzesstufe macht ausführende Bestimmungen auf Verordnungsebene unverzichtbar. Die erforderlichen Verordnungsbestimmungen werden im Rahmen einer Totalrevision der bestehenden Vernehmlassungsverordnung vom 17. Juni 1991⁹ erlassen. Aus Transparenzgründen wird im Gesetz selber (*Art. 11*) aufgeführt, in welchen Bereichen ergänzende Regelungen erlassen werden. In erster Linie betrifft dies die Einzelheiten zur Durchführung elektronischer Vernehmlassungen, zur Form und Ausgestaltung der Unterlagen sowie zur Einsichtnahme in Stellungnahmen und deren Aufbewahrung. Die betreffenden Ausführungsbestimmungen sollen in einen einzigen Erlass gekleidet werden. Die formell noch geltenden Richtlinien vom 6. Juni 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung¹⁰ werden soweit sinnvoll in die neue Vernehmlassungsverordnung überführt und im Übrigen ersatzlos aufgehoben.

1.7 Verhältnis zu bestehenden spezialgesetzlichen Anhörungsbestimmungen

Das Bundesrecht enthält mehrere spezialgesetzlich verankerte punktuelle Anhörungsrechte. Diese spezialgesetzlichen Anhörungsbestimmungen wurden vor dem Inkrafttreten der heute geltenden Bundesverfassung erlassen und in der Praxis wie Vernehmlassungen gehandhabt. Angesichts der Grundsatzbestimmung des Artikels 147 BV kommt ihnen künftig nicht mehr dieselbe Bedeutung zu wie unter früherem Verfassungsrecht. Mit der gesetzlichen Neuregelung des Vernehmlassungsrechts werden spezialgesetzlich verankerte Anhörungsrechte nicht generell ausser Kraft gesetzt. Sie sind jedoch im Lichte von Artikel 147 BV und seiner Ausführungsgesetzgebung auszulegen und anzuwenden. Das bedeutet, dass im Einzelfall festzulegen ist, ob es sich um ein Vorhaben von grosser Tragweite handelt, das die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfordert, oder ob eine Anhörung der unmittelbar betroffenen Kreise angezeigt ist. Ob es sich um Anhörungsrechte handelt, die über die vorliegende Gesetzgebung hinausgehend von Bedeutung sind, soll nicht abstrakt, sondern im jeweiligen Kontext untersucht werden. Auf eine generelle Anpassung aller bestehenden spezialgesetzlichen Anhörungsrechte im Rahmen der vorliegenden Gesetzesvorlage wird daher verzichtet. Gegen eine solche generelle Anpassung sprechen nicht nur Effizienz- und Kostenüberlegungen, sie ist auch aus rechtlichen Gründen nicht zwingend. Bestehende Anhörungsrechte sollen aber anlässlich von Total- oder Teilrevisionen der betreffenden Erlasse auf ihren selbständigen Gehalt hin überprüft werden. Zudem wird in Zukunft auf die Verankerung

⁹ SR 172.062

¹⁰ BBl 1970 I 993, 1976 II 949

von punktuellen Anhörungsrechten verzichtet. Eine Ausnahme gilt für die Artikel 39 Absatz 3 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG)¹¹ und 47 Absatz 2 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG)¹². Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte der geltenden Praxis handelt es sich um spezialgesetzlich geregelte Vernehmlassungsbestimmungen. Angesichts der vorgesehenen generellen Neuregelung des Vernehmlassungsrechts sind diese Spezialbestimmungen daher nicht mehr zwingend. Sie entsprechen im Übrigen auch nicht mehr der Konzeption des Artikels 147 BV, wonach nicht in jedem Fall, sondern nur bei wichtigen Vorhaben ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Folglich können diese Bestimmungen aufgehoben werden (vgl. *Art. 12*). Die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren im Bereich des USG und des GSchG richtet sich somit nach den Bestimmungen des vorliegenden Vernehmlassungsgesetzes. Mit der Möglichkeit von Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite (*Art. 10*) wird dem im USG geltenden Kooperationsprinzip weiterhin umfassend Rechnung getragen.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Das Vernehmlassungsverfahren bildete in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen, beispielsweise wenn es um die Frage der gesetzlichen Regelung¹³, die Praxis bei Vernehmlassungen¹⁴ oder Möglichkeiten zur Verbesserung und Straffung des Verfahrens¹⁵ ging. Vereinzelt wurde auch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens verlangt (aber abgelehnt)¹⁶, eine Forderung, die heute angesichts der geltenden verfassungsrechtlichen Verankerung des Vernehmlassungsverfahrens allerdings obsolet ist. Im Weiteren wurde im

¹¹ SR **814.01**. Art. 39 Abs. 3 USG lautet wie folgt: «Vor Erlass der Verordnungen und bei der Vorbereitung völkerrechtlicher Vereinbarungen hört er die Kantone und die interessierten Kreise an. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation kann bei der Bestimmung der Höhe der vorgezogenen Entsorgungsg Gebühr (Art. 32a^{bis}) auf die Anhörung verzichten.»

¹² SR **814.20**. Art. 47 Abs. 2 GSchG lautet wie folgt: «Vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften und bei der Vorbereitung völkerrechtlicher Vereinbarungen hört der Bundesrat die Kantone und die interessierten Kreise an.»

¹³ 86.243 P Vernehmlassungsverfahren. Straffung (N 13.3.1989, Kommission des Nationalrates). In der parlamentarischen Diskussion wurde in diesem Zusammenhang festgehalten: «Das Vorverfahren der Gesetzgebung, in dem die Vernehmlassungen geschehen, hat Einfluss auf die Tätigkeit der beiden Kammern, auf ihre Beratungen. Deshalb ist es zweifellos richtig, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelten Grundzügen zu unterstellen» (AB **1989** N 405, Votum Bäumlin).

¹⁴ 99.5155 Fra Ausgrenzung von Vernehmlassungsadressaten (N 4.10.1999, Weigelt); 98.3311 Ip Keine Aushöhlung der demokratischen Institutionen durch den «Runden Tisch» (N 25.6.1998, Frick); 91.3276 P Vernehmlassungsvorlagen. Angaben der finanziellen Konsequenzen für die Kantone (N 13.12.1991, Leuba).

¹⁵ 94.3084 Ip Vernehmlassungsverfahren [Neue Formen von Vernehmlassungsverfahren für Vorhaben von erheblicher Tragweite] (N 7.3.1994, Camponovo); 93.3659 P Vernehmlassungsverfahren. Verbesserung (N 18.3.1994, Leuba); 86.243-1 P Vernehmlassungsverfahren. Straffung (N 13.3.1989, Kommission des Nationalrates).

¹⁶ 96.421 Pa Iv Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens (N 21.3.1997 [Ablehnung], Dünki).

Zusammenhang mit Fragen zum Föderalismus oder zur Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen wiederholt Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren genommen¹⁷.

Das am 5. Oktober 2001 überwiesene Postulat von Nationalrätin Hildegard Fässler¹⁸ verlangt eine Erleichterung der Einsichtnahme in Stellungnahmen von Vernehmlassungsteilnehmenden, indem interessierten Kreisen auf Anfrage hin Kopien der Stellungnahmen zugestellt werden sollen. Mit der im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Regelung für den Zugang zu den eingereichten Stellungnahmen (*Art. 9*) wird dem Anliegen der Postulantin vollumfänglich entsprochen. Das Postulat kann somit als erfüllt abgeschrieben werden.

Ebenfalls als erfüllt abgeschrieben werden kann der am 2. Oktober 2003 von Nationalrat Robert Keller eingereichte und am 19. Dezember 2003 als Postulat überwiesene Vorstoss¹⁹, der eine gesetzliche Regelung verlangt, damit nur Vorlagen, welche einer ersten Beratung im Bundesratskollegium unterzogen wurden, in die Vernehmlassung gegeben werden. Der vorliegende Entwurf trägt dieser Forderung dadurch Rechnung, als einerseits die Zuständigkeit zur Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren vereinheitlicht und andererseits eine restriktive Regelung in Bezug auf Vernehmlassungen zu Vorlagen Dritter (Initiativtexte, Expertenvorlagen usw.) eingeführt werden. Indem Vernehmlassungsverfahren zu Vorhaben der Exekutive künftig immer durch den Bundesrat eröffnet werden und Vernehmlassungsverfahren zu Expertenvorlagen nur noch in begründeten Ausnahmefällen möglich sind, ist gewährleistet, dass die betreffenden Vorlagen einer ersten Beratung im Bundesrat unterzogen worden sind.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel

Für das neue Bundesgesetz wird in Anlehnung an die bisherige Verordnung der Titel «Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren» (Kurztitel: «Vernehmlassungsgesetz», *VIG*) vorgeschlagen. Es wird bewusst ein kurzer und naheliegender Titel gewählt, der die Auffindbarkeit des Erlasses erleichtert und damit zur Benutzerfreundlichkeit beiträgt.

¹⁷ 02.3083 P Bundesverfassung. Umsetzung des Gemeinde-, Städte- und Berggebieteartikels (N 21.6.2002, Joder); 96.456 Pa Iv Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes (S 12.6.1997 [AB 1997 S 565–567]), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 15.2.1999 (BBl 1999 2761), Stellungnahme des Bundesrates vom 31.3.1999 (BBl 1999 3411); Vollzug der Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10.11.1997 (BBl 1998 1965); Stellungnahme des Bundesrates vom 27.4.1998 (BBl 1998 3787).

¹⁸ 01.3326 P Einsicht in die Stellungnahmen von Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern (N 5.10.2001, Fässler).

¹⁹ 03.3510 P Gegen den Wildwuchs bei Vernehmlassungen (N 19.12.2003, Keller).

Ingress

Grundlage für die Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens bildet Artikel 147 BV, welcher mit dem vorliegenden Erlassentwurf auf Gesetzesstufe konkretisiert und präzisiert wird.

Art. 1

Absatz 1 hält fest, dass sich das Gesetz auf die Regelung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens beschränkt. Ausführende Bestimmungen werden auf Verordnungsebene erlassen. Dadurch kann dem Verfassungsauftrag nachgelebt werden, wonach nur wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV). Das Gesetz kann dadurch aber nicht nur von untergeordneten Detailnormen entlastet werden, sondern im Rahmen der zu erlassenden Ausführungsbestimmungen kann auch den praktischen Bedürfnissen und den sich ändernden Rahmenbedingungen flexibel Rechnung getragen werden.

Absatz 2 regelt den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes. Es gilt nur für Vernehmlassungen des Bundes. Andere Formen und Instrumente für die Konsultation und Mitwirkung Dritter oder Diskussionen zwischen Bundesbehörden und Ausserstehenden (z.B. «Runde Tische», Volksdiskussionen, Öffentlichkeitsforen) werden nicht geregelt, bleiben aber weiterhin möglich und zulässig. Das Gesetz will nur das praktisch und historisch bedeutsamste Instrument der Mitwirkung auf Bundesebene – die Vernehmlassungen – normieren. Sodann wird klargestellt, dass als Vernehmlassungsverfahren im Sinn des Gesetzes nur jene betrachtet werden, die durch den Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission eröffnet werden. Das ist sachlich gerechtfertigt: Artikel 147 BV richtet sich aufgrund seiner systematischen Stellung an alle obersten Bundesbehörden. Auf die Erwähnung des Bundesgerichtes wurde im vorliegenden Gesetz mangels praktischer Relevanz verzichtet (vgl. Erläuterungen zu *Art. 12*).

Art. 2

Zweck des Vernehmlassungsverfahrens ist es einerseits, die Öffentlichkeit über geplante Vorhaben des Bundes zu informieren, und andererseits ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Kreise in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundes mit einzubeziehen. Das Vernehmlassungsverfahren hat demnach informativen und kooperativen Charakter. Die Stellungnahmen der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise geben dem Bund wichtige Hinweise auf die sachliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit von geplanten Vorhaben und ermöglichen Rückschlüsse auf die politische Akzeptanz im Hinblick auf die Realisierung und Umsetzung der betreffenden Massnahmen. Ausserhalb der Bundesverwaltung vorhandenes Fachwissen kann einbezogen und genutzt werden. Das Vernehmlassungsverfahren hat besonders bei der Vorbereitung von Erlassen grosse praktische Bedeutung. Es ist die einzige öffentliche Phase im Vorverfahren der Gesetzgebung und stellt damit eine wichtige Etappe im Rechtsetzungsverfahren dar.

Absatz 1 knüpft an den kooperativen Charakter des Vernehmlassungsverfahrens an und umschreibt den Zweck vorab aus der Sicht der Vernehmlassungsteilnehmenden, indem auf die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Bund Bezug genom-

men wird. Die Umschreibung der konsultierten Kreise entspricht jener in Artikel 147 BV, der die Kantone und die politischen Parteien – neben den interessierten Kreisen – ausdrücklich erwähnt. Gleichzeitig wird damit dem Umstand Rechnung getragen, dass die Bundesverfassung den Kantonen und den Parteien eine Sonderstellung bei der Meinungs- und Willensbildung einräumt (Art. 45 und 55 BV sowie Art. 137 BV). Die vorliegende Bestimmung verwendet bewusst den Begriff «Beteiligung», um das Vernehmlassungsverfahren klar abzugrenzen von den umfassenderen verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitwirkungsrechten der Kantone (Art. 45 und 55 BV).

Absatz 2 umschreibt den Zweck aus der Sicht des Bundes. Für ihn liegt der Zweck des Einbezugs von ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Kreisen in erster Linie darin, Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz der geplanten Vorhaben zu erhalten. Seine Vorhaben können dadurch besser politisch verankert werden, was ihnen auch mehr Wirkung verleiht. Mit der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird zum Ausdruck gebracht, dass die vorgesehenen Massnahmen nötig, zweckmässig und inhaltlich überzeugend sein müssen. Eine besondere Bedeutung kommt auch dem Aspekt der Vollzugstauglichkeit zu. Die Erwähnung dieses Aspekts trägt der Tatsache Rechnung, dass Vollzugsaspekte in erster Linie im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geprüft werden: Die Kantone als wichtigste Vollzugsorgane des Bundesrechts (Art. 46 BV) haben Gelegenheit, in ihren Stellungnahmen auf Vollzugsprobleme aufmerksam zu machen. Die politische Akzeptanz geplanter Vorhaben des Bundes ist angesichts der Referendumsmöglichkeit in der schweizerischen Demokratie von erheblicher Bedeutung für den Bundesgesetzgeber.

Art. 3

Die vorliegende Bestimmung umschreibt den Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens und legt damit fest, in welchen Fällen von Gesetzes wegen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Die in Artikel 147 BV verwendeten Begriffe der «wichtigen Erlasse» und der «anderen Vorhaben von grosser Tragweite» sowie der «wichtigen völkerrechtlichen Verträge» werden auf Gesetzesstufe präzisiert, indem Absatz 1 die drei wichtigsten Anwendungsfälle verankert. Für alle anderen Fälle gibt Absatz 2 eine Richtlinie vor.

In *Absatz 1* werden diejenigen Erlasse und völkerrechtlichen Verträge aufgeführt, die von Gesetzes wegen als wichtig im Sinn von Artikel 147 BV anzusehen und daher *zwingend* einem Vernehmlassungsverfahren zu unterziehen sind. Es handelt sich um die bereits nach der bisherigen Praxis häufigsten Fälle, in denen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

Buchstabe a nennt als erstes Verfassungsänderungen. Die konkrete Vernehmlassungsvorlage umfasst den Entwurf des betreffenden Bundesbeschlusses samt Erläuterungen. Ob die betreffende Vorlage eine Teil- oder eine Totalrevision der Verfassung betrifft, spielt für die Pflicht zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens keine Rolle. Ebenfalls unerheblich ist, ob die Vorlage von der Bundesverwaltung oder einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet worden ist. Vernehmlassungsverfahren zu Volksinitiativen sind in Änderung zum bisherigen Recht (Art. 1 Abs. 3 Vernehmlassungsverordnung), aber in Nachvollzug zur bisherigen Praxis, in Zukunft ausgeschlossen. Zum einen handelt es sich nicht um eine Vorlage des Bundesrates oder einer parlamentarischen Kommission, weswegen bereits aus

formalen Gründe eine Vernehmlassung zu einer Volksinitiative nicht konzeptkonform wäre. Zum andern unterliegen Volksinitiativen dem Verbot behördlicher Abänderung. Die Mitwirkung im Rahmen einer Vernehmlassung hätte damit offensichtlich keinen Zweck, da die Volksinitiative so wie sie lautet unterbreitet werden muss. Hingegen ist es nicht ausgeschlossen, behördliche Gegenentwürfe zu Volksinitiativen einer Vernehmlassung zu unterbreiten, sofern dies aufgrund der geltenden Behandlungsfristen für Volksinitiativen (vgl. Art. 74 BPR²⁰) nicht ausgeschlossen ist.

Buchstabe b knüpft an den materiellen Gesetzesbegriff von Artikel 164 Absatz 1 BV an. Zu Vorlagen mit grundlegenden Bestimmungen findet somit stets ein Vernehmlassungsverfahren statt. In aller Regel bilden daher Verordnungen des Bundesrates nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens, da sie von Verfassung wegen keine grundlegenden Bestimmungen beinhalten dürfen (vgl. aber die Ausführungen zu Abs. 2). Diese Fokussierung des Vernehmlassungsverfahrens auf die wichtigen und grundlegenden Normen unseres Staates ist ein Mittel für die praktische Umsetzung der angestrebten Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens.

Nach *Buchstabe c* findet zu völkerrechtlichen Verträgen dann ein Vernehmlassungsverfahren statt, wenn sie aufgrund ihrer Wichtigkeit dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen. Damit werden einerseits völkerrechtliche Verträge erfasst, mit denen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften beschlossen wird und die demzufolge dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV unterstehen. Andererseits findet ein Vernehmlassungsverfahren statt zu völkerrechtlichen Verträgen, welche wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert und die deshalb dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV²¹ unterstehen. Von der Pflicht zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ausgenommen sind hingegen grundsätzlich in den Ziffern 1 und 2 von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV genannten Kategorien völkerrechtlicher Verträge (unbefristete und unkündbare sowie völkerrechtliche Verträge, welche den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen), da es sich dabei in aller Regel nicht um wichtige Verträge im Sinn von Artikel 147 BV handelt²². Ein Vernehmlassungsverfahren findet aber in jedem Fall statt, wenn wesentliche kantonale Interessen betroffen sind. Diese Voraussetzung knüpft an die Regelung im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK; siehe Art. 4 Abs. 2)²³ an und trägt dem Bestreben des Bundes Rechnung, die Kantone als wichtige Vollzugspartner des Bundes bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide frühzeitig und möglichst umfassend einzubeziehen. Das Kriterium der wesentlichen Interessen der Kantone ist namentlich dann gegeben, wenn wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone betroffen sind (Art. 1 Abs. 2 BGMK). Zu völkerrechtlichen Verträgen, die nicht dem Referendum unterliegen und die keine wesentlichen Interessen der Kantone betreffen, findet kein Vernehm-

²⁰ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1.

²¹ Fassung gemäss Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte (BBl 2002 6485, angenommen in der Volksabstimmung vom 9.2.2003 (BBl 2003 3111), in Kraft getreten am 1.8.2003 (AS 2003 1949).

²² Beispiele: Übereinkommen über die Aufgaben der internationalen Studiengruppe für Jute von 2001 (sog. «Jute-Übereinkommen»; BBl 2002 1595); Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über Grenzvereinigungen (BBl 1997 III 909).

²³ SR 138.1

lassungsverfahren statt. Dazu gehören Verträge, die der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen kann (vgl. Art. 7a Abs. 1 RVOG)²⁴.

Absatz 2 dient als «Auffangnorm» für Vorhaben, die zwar nicht unter die in Absatz 1 Buchstaben *a–c* aufgeführten Gegenstände fallen, bei denen sich aber die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens aufgrund ihrer politischen Tragweite im Einzelfall gleichwohl rechtfertigt. Dies ist der Fall bei Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sowie bei Vorhaben, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Dazu gehören auch Verordnungen mit erheblicher politischer Bedeutung oder wichtigen Ausführungsbestimmungen, beispielsweise im Ausländer- und Asylbereich²⁵, im Bereich Strassenverkehr²⁶, zur Preisbekanntgabe²⁷ oder im Bereich der beruflichen Vorsorge²⁸. Im Unterschied zu Verfassungsänderungen (*Bst. a*), grundlegenden Gesetzesbestimmungen (*Bst. b*) und wichtigen völkerrechtliche Verträgen (*Bst. c*) ist somit nach der Konzeption des Absatz 2 stets die besondere Tragweite der Vorlage oder die Vollziehung ausserhalb der Bundesverwaltung darzulegen, und zwar sowohl im Antrag an den Bundesrat wie auch in der Vernehmlassungsvorlage.

Absatz 3 regelt die Vernehmlassungen zu Expertenvorlagen. Unter Expertenvorlagen sind Erlassentwürfe, Berichte und dergleichen zu verstehen, welche im Unterschied zu den übrigen Vernehmlassungsvorlagen die Haltung des Expertengremiums wiedergeben, jedoch nicht zwingend mit der Auffassung des Bundesrates übereinstimmen brauchen. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 12. November 2003 beschlossen, Vernehmlassungen zu Expertenvorlagen nur ausnahmsweise zuzulassen, nämlich dann, wenn sich das als unerlässlicher Zwischenschritt im Hinblick auf das weitere Vorgehen im Rahmen einer umfangreichen Vorlage aufdrängt. Der Bundesrat wird durch die Haltung des Expertengremiums selbstverständlich nicht gebunden und legt seine Haltung, sofern abweichend, dar. Auf diese Weise soll eine echte Mitwirkung in Kenntnis der Regierungshaltung ermöglicht werden. Es gilt zu verhindern, dass die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates mittels Vernehmlassungen zu Expertenvorlagen faktisch beschränkt wird. Die vorliegende Bestimmung kommt sowohl dem mehrfach geäusserten Anliegen der Vernehmlassungsadressaten entgegen, welche aus Entlastungsgründen eine zahlenmässige Beschränkung der Vernehmlassungen fordern. Sie entspricht auch dem Anliegen der Motion Keller vom 3. Oktober 2003 (03.3510), welche der Bundesrat bereit war, als Postulat entgegenzunehmen. Schliesslich ist festzuhalten, dass mit der jetzigen Regelung die geltende Bestimmung des Artikels 1 Absatz 3 der Vernehmlassungsverordnung

24 Beispiele: Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Moldova über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Strasse (SR **0.741.619.565**; AS **2002** 1105), Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Slowakischen Republik über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht (SR **0.142.116.902**; AS **2002** 1146), Luftverkehrsabkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Demokratischen Bundesrepublik Äthiopien (SR **0.748.127.193.41**; AS **2003** 3495).

25 Beispiele: Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA, SR **142.205**), Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR **823.21**).

26 Beispiele: Verkehrszulassungsverordnung (VZV), SR **741.51**, Verkehrsregelverordnung (VRV), SR **741.11**.

27 Beispiel: Preisbekanntgabeverordnung (PBV), SR **942.211**.

28 Beispiel: Verordnung zur beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2), SR **831.441.1**.

(ausnahmsweise Vernehmlassungsverfahren zu Expertenvorlagen) ihrem Sinn und Zweck nach auf die Gesetzesebene heraufgestuft wird. Damit kann ihr vermehrt Nachachtung verschafft werden.

Art. 4

Absatz 1 verankert das Recht jeder Person und jeder Organisation, sich an einem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen und eine Stellungnahme einzureichen. Dieses Recht besteht unabhängig von der Nationalität sowie vom Sitz bzw. Wohnsitz der Betroffenen und kommt natürlichen und juristischen Personen in gleichem Mass zu.

In *Absatz 2* werden diejenigen Vernehmlassungsteilnehmenden aufgeführt, die zur Stellungnahme eingeladen werden. Die in den Buchstaben *a–d* näher umschriebenen Kategorien geben die bisherige Praxis wieder. Ihnen werden mit der Einladung auch die Vernehmlassungsunterlagen zugestellt. Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden über die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens mit der Bekanntmachung im Bundesblatt sowie im Internet informiert und können die Unterlagen bei der zuständigen Verwaltungsstelle verlangen.

Wie in der Verfassung vorgegeben (vgl. Art. 45 und 147 BV), nennt *Buchstabe a* als Vernehmlassungsadressaten die Kantone. Die vorliegende Bestimmung ist bewusst offen formuliert, denn es ist Sache des kantonalen Staatsrechts festzulegen, wer kantonsintern für die Ausarbeitung der Stellungnahme zuständig ist und welche Behörden allenfalls daran beteiligt werden. In der Praxis wird die bisherige Regelung weitergeführt, wonach die Einladungsschreiben an die kantonalen Regierungen zu richten sind (Art. 6 Abs. 1 Vernehmlassungsverordnung).

Die ausdrücklich Erwähnung der Parteien in *Buchstabe b* entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 137 und 147 BV). Mit der Präzisierung «in der Bundesversammlung vertretenen Parteien» wird bisheriges Recht weitergeführt (vgl. Art. 4 Abs. 1 Vernehmlassungsverordnung).

Buchstabe c erwähnt die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone, Gemeinden, Städte und Berggebiete. Die vorliegende Präzisierung der in Artikel 147 BV genannten Kategorie der «interessierten Kreise» trägt der verfassungsrechtlich gebotenen Rücksichtnahme auf die Gemeinden, Städte und Berggebiete (Art. 50 Abs. 2 und 3 BV) Rechnung. Die betreffenden Dachverbände werden bei Vernehmlassungsverfahren des Bundes somit wie die Kantone und die Parteien automatisch zur Stellungnahme eingeladen.

Buchstabe d nennt in Weiterführung der bisherigen Praxis die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft. Es handelt sich – wie bei Buchstabe *c* – um eine Präzisierung der in Artikel 147 BV verwendeten offenen Formulierung «interessierte Kreise». Der Beizug der Wirtschaftsverbände im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren war schon unter früherem Verfassungsrecht punktuell vorgesehen (z.B. Art. 32 Abs. 3 aBV) und sollte nach dem Willen des Gesetzgebers unter der geltenden BV unverändert beibehalten werden (AB 1998 N 62, Votum Koller).

Buchstabe e nennt allgemein diejenigen Adressaten, die einzelfallweise je nach Inhalt und Zielrichtung der Vorlage zur Stellungnahme eingeladen werden. Dieser Adressatenkreis wird wie bisher für jede einzelne Vernehmlassung durch das zuständige Departement in Absprache mit der Bundeskanzlei festgelegt.

Absatz 3 hält fest, dass die Bundeskanzlei zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und im Sinn einer unterstützenden Massnahme eine Liste der ständig begrüssten Vernehmlassungsadressaten nach den Buchstaben a–d führt. Diese Zuständigkeit umfasst auch die Pflicht zur Bewirtschaftung der betreffenden Liste. Die Bundeskanzlei führt bereits heute eine Liste, auf welcher neben den Kantonen und der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien die gesamtschweizerischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie weitere gesamtschweizerische Spitzenverbände der Wirtschaft aufgeführt werden. Künftig werden auf dieser Liste zusätzlich die gesamtschweizerischen Dachverbände der Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen), der Gemeinden, Städte und Berggebiete (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband und Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete) aufgeführt. Von diesen Vernehmlassungsadressaten sind diejenigen gesamtschweizerischen Gremien (z.B. Erziehungsdirektorenkonferenz, Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz usw.) und Organisationen (z.B. Schweizerischer Strassenverkehrsverband, Kontaktstelle Umweltschutz [Dachverband von Umweltorganisationen] usw.) zu unterscheiden, die sich einem spezifischen Themenbereich widmen. Solche Gremien werden in Weiterführung der bisherigen Praxis dann zur Stellungnahme eingeladen, wenn sie im Einzelfall vom Inhalt der Vorlage betroffen sind (vgl. unten *Bst. e*).

Für das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) gilt eine Sonderregelung: Nach dem Verfahrensprotokoll aus dem Jahr 1998²⁹ sind das Bundesgericht und das EVG im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren des Bundes in erster Linie zu Fragen des Rechtsmittelverfahrens und des Weiterzugs zu begrüssen und somit nicht als ständige Adressaten zu betrachten. In der neuen Ausführungsverordnung zum Vernehmlassungsgesetz wird dies ausdrücklich rechtsatzmässig verankert.

In Umkehrschluss zu Absatz 3 führen die Departemente die Listen nach Absatz 2 Buchstabe e. Diese Lösung ist sachgerecht: Die Auswahl der Vernehmlasser, welche im Einzelfall begrusst werden, erfordert spezifische Kenntnisse über den Inhalt der betreffenden Vorlage und den Kreis der Interessenten. Dieses Fachwissen ist im betreffenden Departement angesiedelt.

Art. 5

Nach früherer Praxis wurden Vernehmlassungsverfahren zu Erlassen der Verfassungs- und Gesetzesstufe sowie zu Verordnungen von «besonderer politischer Tragweite» durch den Bundesrat, jene zu den übrigen Verordnungen und Vorhaben durch das zuständige Departement eröffnet (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 Vernehmlass-

²⁹ Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und den Bundesgerichten bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im allgemeinen und betreffend die Stellung der Bundesgerichte im besonderen. Ziff. 3 des Verfahrensprotokolls hält fest, dass das Bundesgericht (inkl. Eidg. Versicherungsgericht) im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens insbesondere dann begrusst wird, wenn es um die Frage des Weiterzugs an das Bundesgericht geht. Fragen zu bestimmten inhaltlichen Punkten einer Vorlage sind dem Bundesgericht gesondert zu unterbreiten.

sungsverordnung). Diese Abgrenzung hat in der Vergangenheit immer wieder zu Unklarheiten geführt, die sich letztlich in einer stetig wachsenden Zahl von departementalen Vernehmlassungsverfahren manifestiert haben³⁰. Um eine einheitliche Praxis und eine Übersicht über alle Vernehmlassungsverfahren des Bundes gewährleisten zu können, hat der Bundesrat deshalb bereits am 14. Juni 2002 im Sinn eines Grundsatzbeschlusses festgehalten, dass bei allen wichtigen Vorhaben die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens in seiner Zuständigkeit liegt. Diesen Beschluss hat der Bundesrat am 12. November 2003 im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bestätigt. Die vorliegende Bestimmung setzt diesen Beschluss um.

Nach *Absatz 1* beschliesst der Bundesrat auf Antrag des zuständigen Departements oder der Bundeskanzlei über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens. Dem Beschluss geht das übliche verwaltungsinterne Verfahren (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren) voraus.

Absatz 2 regelt den Fall, dass Urheberin des Vernehmlassungsentwurfs eine parlamentarische Kommission ist. In gesetzlicher Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips soll gegenüber der Öffentlichkeit und den Vernehmlassungsadressaten deutlich erkennbar sein, dass es sich um eine parlamentarische Vorlage und nicht um eine Vorlage der Regierung handelt. Die Möglichkeit des Beizugs der Bundesverwaltung (Art. 68 ParlG) zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bleibt wie bisher gewährleistet³¹ (vgl. Art. 6 Abs. 2).

Nach *Absatz 3* gibt die Bundeskanzlei alle vom Bundesrat oder einer parlamentarischen Kommission eröffneten Vernehmlassungsverfahren öffentlich bekannt. Damit wird sichergestellt, dass sich die interessierte Öffentlichkeit über sämtliche auf Bundesebene eröffneten Vernehmlassungsverfahren informieren kann und dass die Mitteilung in gleicher Weise und durch dieselbe Stelle erfolgt. Wie bisher erfolgt die Mitteilung der Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens nach dem Beschluss der zuständigen Behörde im Bundesblatt (BBl) wie auch im Internet unter Angabe des wesentlichen Inhalts der Vorlage, der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen. Die öffentliche Bekanntmachung ist Voraussetzung der Wahrnehmung des Teilnahmerechts (vgl. *Art. 4 Abs. 1*).

Art. 6

Von der Eröffnung (*Art. 5*) – das heisst dem Entscheid, dass ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird – ist die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu unterscheiden. Unter Durchführung sind die Verfahrensschritte vom Versand der Vernehmlassungsunterlagen bis zur Zusammenstellung der eingereichten Stellungnahmen und die Vorbereitung des Entscheids zum weiteren Vorgehen zu verstehen. Die vorliegende Bestimmung regelt, wer für diese Schritte zuständig ist.

³⁰ So wurden zwischen 2000 bis August 2003 insgesamt 120 Vernehmlassungen und vernehmlassungsähnliche Anhörungsverfahren auf Departements- oder Ämterstufe durchgeführt. Im gleichen Zeitraum wurden zusätzlich 96 durch den Bundesrat eröffnete Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

³¹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1. März 2001 zur Parlamentarischen Initiative 01.401 Parlamentsgesetz (ParlG), BBl 2001 3467 ff.; Stellungnahme des Bundesrats vom 22. August 2001, BBl 2001 5428.

Absatz 1 hält fest, dass die Vorbereitung und Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens einschliesslich seiner Auswertung dem zuständigen Departement oder bei Vernehmlassungsverfahren der Bundeskanzlei dieser obliegen. Die einzelnen Verfahrensschritte und das Vorgehen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Absatz 2 bezieht sich auf Vernehmlassungsverfahren, welche durch die zuständige parlamentarische Kommission zu einem von ihr selber erarbeiteten Erlassentwurf eröffnet werden (vgl. *Art. 5 Abs. 2*). Nach der vorliegenden Konzeption liegt die Zuständigkeit für die Eröffnung und Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens bei der zuständigen parlamentarischen Kommission, welche indessen für die Durchführung Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen kann. Damit wird der Beizug der Bundesverwaltung bei Vernehmlassungsverfahren parlamentarischer Kommissionen gesetzlich besonders verankert. Es handelt sich um eine Ausprägung der allgemeinen Bestimmung von Artikel 155 zweiter Satz BV und Artikel 68 ParlG. Diese Spezialregelung ist insofern gerechtfertigt, als dem Vernehmlassungsverfahren anerkanntermassen grosse Bedeutung zukommt und seine Durchführung nicht durch Ressourcenschwierigkeiten erschwert werden soll. Das gute Zusammenwirken von Bundesverwaltung und Parlamentsdiensten bei der Durchführung ermöglicht ein straffes, effizientes und fristgerechtes Verfahren. Der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung kann für den Versand der Vernehmlassungsunterlagen und für die Zusammenstellung der eingereichten Stellungnahmen erfolgen. Hingegen obliegt die eigentliche Auswertung (Gewichtung) der eingereichten Stellungnahmen der zuständigen Kommission, welche auch über das weitere Vorgehen entscheidet. Artikel 112 Absatz 2 ParlG erweist sich damit als anpassungsbedürftig. Er ist auch inhaltlich nicht überzeugend, da der Beizug der Bundesverwaltung bei der Durchführung von Vernehmlassungsverfahren keinen Auftrag an den Bundesrat voraussetzt, sondern im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei erfolgt (*Art. 68 Abs. 2 ParlG*).

Art. 7

Nach *Absatz 1* ist ein Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich schriftlich durchzuführen. Das entspricht der bisherigen Praxis. Der Begriff der Schriftlichkeit umfasst sowohl die Papierform als auch die elektronische Form, das heisst moderne Kommunikationsmittel wie namentlich Internet, E-Mail oder CD-ROM. Der Bundesrat hat sich im Rahmen seines Grundsatzbeschlusses vom 14. Juni 2002 für einen schrittweisen Übergang zu elektronischen Vernehmlassungsverfahren ausgesprochen. In einer ersten Phase sind zunächst die erforderlichen rechtlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit Vernehmlassungsverfahren auch in elektronischer Form durchgeführt werden können. Während dieser Übergangsphase bestehen die Papierform und die elektronische Form bei Vernehmlassungsverfahren gleichwertig und parallel nebeneinander. Die Publikation der Eröffnung, die Einladung an die Vernehmlassungsadressaten und die Bereitstellung der Vernehmlassungsunterlagen erfolgen demnach sowohl in Papier- als auch in elektronischer Form, ebenso können die Teilnehmenden ihre Stellungnahmen weiterhin sowohl in Papierform als auch elektronisch (per E-Mail) einreichen. Eine Neuerung ergibt sich insofern, als die Vernehmlassungsunterlagen einschliesslich der Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vermehrt in elektronischer Form (als sog. Download-Dokumente) zur Verfügung gestellt, auf Anfrage hin aber weiterhin

auch in der Papierfassung zugestellt werden. Diese technischen Fragen werden nicht im Gesetz, sondern auf Verordnungsstufe geregelt.

Nach *Absatz 2* sind konferenzielle Vernehmlassungen weiterhin zulässig, allerdings – was sich als Umkehrschluss aus Absatz 1 ergibt – nur ausnahmsweise und in begründeten Fällen, namentlich bei Dringlichkeit. Dies war beispielsweise der Fall beim Entlastungsprogramm 2003, zu dem im Frühsommer 2003 ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde³². Der Entscheid, ob ein Vernehmlassungsverfahren schriftlich, ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt wird, obliegt der für die Eröffnung zuständigen Behörde (Bundesrat oder zuständige parlamentarische Kommission). Die bisherige Praxis, wonach von konferenziellen Vernehmlassungen ein Protokoll zu erstellen ist, wird beibehalten und im Grundsatz auf Gesetzesstufe verankert. Sowohl das Protokoll als auch die dazu eingereichten Stellungnahmen sind öffentlich.

Nach *Absatz 3* beträgt die Vernehmlassungsfrist in der Regel drei Monate. Dies entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Vernehmlassungsverordnung). Die Vernehmlassungsfrist ist unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen zu verlängern. Eine Verkürzung der Frist ist nur ausnahmsweise und nur bei begründeter Dringlichkeit zulässig. Mit dieser Regelung wird einem wiederholt geäusserten Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden entsprochen.

Art. 8

Die Bestimmung stellt klar, dass die eingereichten Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen und auszuwerten sind. Damit wird die bisherige Praxis verankert. Die Kenntnisnahme durch die zuständige Behörde erfolgt im Rahmen der Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisbericht). Darin wird der wesentliche Inhalt der Stellungnahmen in zusammenfassender Form dargestellt. Der Anspruch auf Kenntnisnahme steht allen Vernehmlassungsteilnehmenden in gleicher Weise zu. Er wird erfüllt, indem alle eingereichten Stellungnahmen, die sich zur Sache äussern, im Ergebnisbericht zuhanden des Bundesrats oder der zuständigen parlamentarischen Kommission zusammenfassend dargestellt werden. Hingegen besteht kein Anspruch auf individuelle Beantwortung oder spezifische Berücksichtigung einzelner Stellungnahmen im Rahmen der Auswertung. Bei der Auswertung handelt sich um den internen Meinungsbildungsprozess, bei welchem die Stellungnahmen im Hinblick auf das weitere Vorgehen durch die zuständige Behörde gewichtet werden. Ebenso wenig sind Eingaben, die sich nicht zur Sache äussern, zu berücksichtigen oder öffentlich zugänglich zu machen. Die Einzelheiten zur Einreichung und Behandlung von Stellungnahmen sind auf Verordnungsstufe zu regeln (vgl. *Art. 11 Bst. c*).

In Bezug auf die Auswertung (Gewichtung) der eingereichten Stellungnahmen hat sich der Bundesrat in der Vergangenheit gegen die rechtsatzmässige Verankerung allgemeingültiger Kriterien ausgesprochen, da es sich um eine Beurteilung handelt, die vor allem politischen Charakter hat und daher einen gewissen Ermessens-

³² Neben den zur konferenziellen Vernehmlassung eingeladenen Kreisen wurde den weiteren interessierten Kreisen Gelegenheit gegeben, sich schriftlich zu äussern. Die Ergebnisse der konferenziellen Vernehmlassung sind unter www.efd.admin.ch publiziert.

spielraum bedinge³³. Der Bundesrat hat die Departemente indessen angehalten, im Hinblick auf die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen den Stellungnahmen der Kantone besondere Bedeutung beizumessen, soweit es um Fragen des Vollzugs geht³⁴.

Art. 9

Dem Vernehmlassungsverfahren als einziger öffentlicher Phase bei der Vorbereitung wichtiger Vorhaben, insbesondere im Vorverfahren der Gesetzgebung, ist das Öffentlichkeitsprinzip inhärent. Mit der vorliegenden Bestimmung wird dieser Grundsatz für das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich verankert. Es handelt sich um eine zentrale Bestimmung, zumal auf Verfassungsebene auf die Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips verzichtet und diese Kompetenz an den Gesetzgeber delegiert wurde. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt für alle Vernehmlassungsverfahren, also auch für solche parlamentarischer Kommissionen.

Nach *Absatz 1* sind die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen, die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse sowie die Protokolle von konferenziellen Vernehmlassungsverfahren öffentlich zugänglich. Als Vernehmlassungsunterlagen gelten nur jene Dokumente, die in die Vernehmlassung gegeben werden. Hingegen besteht kein Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erstellt worden sind (beispielsweise Grundlagenmaterial, Vorstudien, Vorentwürfe u. dgl.). Die Bestimmung äussert sich auch nicht zur Frage des Einsichtsrechts in Unterlagen des Ämterkonsultations- oder des Mitberichtsverfahrens und überlässt diese Regelung abschliessend dem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGO)³⁵. Inhalt und Umfang der Vernehmlassungsunterlagen werden in der Verordnung näher umschrieben.

Absatz 2 regelt den Zugang zu den eingereichten Stellungnahmen. Er erfolgt durch die Gewährung der Einsichtnahme vor Ort, die Abgabe von Kopien auf Verlangen oder die Veröffentlichung in elektronischer Form. In zeitlicher Hinsicht wird die bisherige Praxis, welche sich auf einen Beschluss der Generalsekretärenkonferenz vom 24. Februar 1995 stützt, weitergeführt. Demnach werden die Stellungnahmen in der Regel zugänglich gemacht, sobald die über das weitere Vorgehen entscheidende Behörde (Bundesrat, zuständige parlamentarische Kommission) vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen hat. Die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse kann aber auch schon vorher zugänglich gemacht werden, sofern dadurch die freie Entscheidungsfindung der zuständigen Behörde nicht beeinträchtigt wird. Die entsprechenden Bestimmungen werden auf Verordnungsstufe erlassen.

- ³³ Stellungnahme des Bundesrates vom 27. April 1998 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. November 1997, Vollzug der Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren, BBl **1998** IV 3787 ff., hier 3791 f.
- ³⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 31. Mai 1999 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 15. Februar 1999. Parlamentarische Initiative Rhinow (96.456) Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes, BBl **1999** III 3411 ff., hier: 3412.
- ³⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 12. Februar 2003, BBl **2003** 1963; Entwurf Öffentlichkeitsgesetz, BBl **2003** 2047.

Die technische Aufbereitung im Hinblick auf die Veröffentlichung ist aus urheberrechtlichen³⁶ Gründen im Gesetz selber vorzusehen. Mit der vorliegenden Bestimmung wird die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die zuständige Behörde die eingereichten Stellungnahmen veröffentlichen und in den erwähnten Formen öffentlich zugänglich machen darf. Mit der Einreichung der Stellungnahmen in Kenntnis der vorliegenden Bestimmungen und der darin vorgesehenen Behandlungsmöglichkeiten stimmen die betreffenden Urheberinnen und Urheber der Veröffentlichung und der weiteren Verwendung (Erstellen und Abgabe von Kopien, technische Aufbereitung im Hinblick auf die Veröffentlichung) zu³⁷.

Absatz 3 stellt klar, dass das BGÖ auf das Vernehmlassungsverfahren keine Anwendung findet. Das Öffentlichkeitsprinzip als Wesensmerkmal des Vernehmlassungsverfahrens soll umfassend gelten, deshalb machen die im BGÖ vorgesehenen Einschränkungen hier keinen Sinn. Überwiegende private oder öffentliche Interessen, die dem Zugang zu den Vernehmlassungsunterlagen, den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens oder den eingereichten Stellungnahmen entgegenstehen könnten, sind nicht denkbar. Mit der vorliegenden spezialgesetzlichen Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips wird daher im Sinn einer Spezialnorm klargestellt, dass das BGÖ bei Vernehmlassungsverfahren nicht zur Anwendung kommt.

Art. 10

Die Verfassung schreibt vor, dass ein Vernehmlassungsverfahren nicht zu jeder untergeordneten Angelegenheit, sondern nur zu wichtigen Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite eröffnet wird (Art. 147 BV). Dahinter steht die Idee, Verwaltung und Adressaten zu entlasten und ihnen eine Konzentration auf wesentliche Vorlagen zu ermöglichen. Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist mit einem hohen Aufwand für sämtliche Beteiligten verbunden. Nach dem Grundsatzbeschluss des Bundesrates eröffnet er selber Vernehmlassungsverfahren. Die vorliegende Bestimmung stellt aber klar, dass die Departemente zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite weiterhin externes Fachwissen einholen und in die Meinungsbildung einbeziehen. Von dieser Möglichkeit wird namentlich im Hinblick auf das im Umweltschutzgesetz geltende Kooperationsprinzip Gebrauch gemacht, wenn von Seiten der Kantone und der Wirtschaft Interesse an der Ausarbeitung von Detailvorschriften besteht.

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass das Departement oder die Bundeskanzlei die betroffenen Kreise anhören kann. Damit wird sichergestellt, dass sich die unmittelbar Betroffenen weiterhin zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite äussern können, auch wenn es sich nicht um ein Vernehmlassungsvorlage handelt. Vorhaben von untergeordneter Tragweite können beispielsweise technische Verordnungen³⁸

³⁶ Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG), SR 231.1.

³⁷ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) vom 8.2.2002 an die Bundeskanzlei, mit Hinweis auf die Stellungnahme des IGE vom 26.9.2001 an das Bundesamt für Justiz.

³⁸ Beispiele: Verordnung über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlen (NISV), SR 814.710; Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS), SR 741.41; Verordnung über das Verfahren zur Überweisung des Mehrwertsteuer-Ertragsteils an den Ausgleichsfonds der AHV, SR 641.203.2, Verordnung über die Sicherheit von Druckgeräten, SR 819.121 usw.

sein, welche weder von grosser Tragweite im Sinn von Artikel 3 sind noch in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden und daher nicht die Durchführung eines breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens rechtfertigen. In erster Linie werden die spezifisch betroffenen Kreise, beispielsweise Fachverbände, Berufs- oder Standesorganisationen, kantonale oder kommunale Fachstellen usw., angehört. Im Unterschied zum Vernehmlassungsverfahren werden somit nicht zwingend alle in Artikel 4 Absatz 2 aufgeführten Adressaten (Kantone, politische Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände) oder sämtliche potenziellen Interessierten begrüsst, sondern die spezifisch betroffenen Kreise.

Absatz 2 hält fest, dass das Ergebnis einer Anhörung öffentlich zugänglich zu machen ist. Auf diese Weise können sich die Interessierten über das Resultat informieren. Anders als beim Vernehmlassungsverfahren, wo das Öffentlichkeitsprinzip umfassend gilt (vgl. Art. 9), bezieht sich bei Anhörungen der Anspruch lediglich auf die Offenlegung des Ergebnisses. Die übrigen Dokumente, namentlich der betreffende Entwurf, ist im Rahmen des BGÖ zugänglich. Diese Regelung ist sachgerecht und praktikabel, weil sich Anhörungen lediglich an einen begrenzten Kreis richten und Vorhaben von untergeordneter Tragweite betreffen.

Der Unterschied zwischen Vernehmlassungsverfahren und Anhörungen lässt sich schematisch wie folgt darstellen:

	Vernehmlassungsverfahren	Anhörung
Eröffnung	Bundesrat oder zuständige parlamentarische Kommission	Departement oder Bundeskanzlei
Gegenstand	Wichtige Erlasse, Vorhaben von grosser Tragweite, wichtige völkerrechtliche Verträge im Sinne von Art. 3 VIG	Vorhaben von untergeordneter Tragweite (z.B. technische Verordnungen)
Adressaten	Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. a–d VIG	Unmittelbar betroffene Kreise
Öffentlichkeitsprinzip	Vernehmlassungsunterlagen, Stellungnahmen und Ergebnisbericht sind öffentlich.	Offenlegungspflicht bezüglich Ergebnis (Unterlagen sind im Rahmen des BGÖ zugänglich)
Zweck	Einbezug der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindung des Bundes Information der Öffentlichkeit über geplante wichtige Vorhaben des Bundes	Einbezug von <i>spezifischem</i> Fachwissen Information der direkt betroffenen Kreise Beschaffung von Grundlageninformationen

Art. 11

Aus Gründen der Transparenz und der Informationsfunktion des Gesetzes werden die wichtigsten auf Verordnungsstufe zu regelnden Bereiche im Gesetz selber erwähnt. Vorgesehen ist der Erlass einer einzigen Verordnung. Weitere bestehende Regelungen zum Vernehmlassungsverfahren (beispielsweise die Richtlinien von 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung³⁹ oder das Verfahrensprotokoll von 1998 über die Begrüssung des Bundesgerichts im Rahmen von Vernehmlassungen⁴⁰) werden soweit sinnvoll in die Verordnung überführt und können ersatzlos aufgehoben werden.

Gemäss *Buchstabe a* sind auf Verordnungsstufe die erforderlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in elektronischer Form zu erlassen. Dies betrifft beispielsweise die Einzelheiten zur Verwendung elektronischer Informations- und Kommunikationsmittel sowie die Archivierung der elektronischen Dokumente sowie die Anforderungen für die Bereitstellung der Vernehmlassungsunterlagen in elektronischer Form und die technische Aufbereitung der Stellungnahmen.

³⁹ BBl 1970 I 993, 1976 II 949

⁴⁰ Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und den Bundesgerichten bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im allgemeinen und betreffend die Stellung der Bundesgerichte im besonderen.

Nach *Buchstabe b* wird auf Verordnungsstufe umschrieben, welche Dokumente die Vernehmlassungsunterlagen im Einzelnen mindestens umfassen und in welchen Formen und Sprachen sie bereitzustellen sind.

Buchstabe c stellt klar, dass auf Verordnungsstufe die Einzelheiten zur Einreichung und Behandlung der Stellungnahme zu regeln sind. Es geht namentlich um die Veröffentlichung, die Archivierung und die technische Bearbeitung im Hinblick auf die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse. In der Verordnung wird in diesem Zusammenhang auch geregelt, innert welcher Frist und in welcher Form die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse, die Auswertung der Stellungnahmen im Hinblick auf das weitere Vorgehen sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse von Vernehmlassungsverfahren zu erfolgen hat. Auf die rechtsatzmässige Verankerung generell-abstrakter Auswertungs- und Gewichtungskriterien wird hingegen verzichtet. Solche Kriterien werden weiterhin im Rahmen der verwaltungsinternen Arbeitshilfen für die Praxis (Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren, Gesetzgebungsleitfaden) dargestellt.

Gemäss *Buchstabe d* wird der Bundesrat in der Verordnung schliesslich Bestimmungen erlassen, welche die Koordination und Planung der Vernehmlassungsverfahren gewährleisten. Damit wird eines der Hauptanliegen der Vernehmlassungsadressaten umgesetzt.

Art. 12

Artikel 147 BV gilt aufgrund seiner systematischen Stellung im allgemeinen Teil über die Bundesbehörden (5. Titel) für alle obersten Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht). Daraus folgt, dass nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Bundesversammlung und die Bundesgerichte bei der Vorbereitung wichtiger Vorhaben ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen haben. Das neue Vernehmlassungsgesetz findet auf Vernehmlassungen von Bundesrat und von parlamentarischen Kommissionen Anwendung. Eine Anwendung auf das Bundesgericht wurde im Rahmen der Vorarbeiten geprüft, nach Rücksprache mit den Generalsekretariaten des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts angesichts der fehlenden praktischen Relevanz aber als nicht erforderlich erachtet. Gemäss dem Entwurf des neuen Bundesgerichtsgesetzes (BGG)⁴¹ erlässt das Bundesgericht keine wichtigen Erlasse im Sinne von Artikel 147 BV (seine Rechtsetzungsbefugnisse sind auf Erlasse ohne erhebliche Tragweite beschränkt), so dass Vernehmlassungsverfahren des Bundesgerichts nicht mehr denkbar sind und sich entsprechende Regelungen erübrigen.

Die bisherige Fassung von *Artikel 112 Absatz 2* ParlG sieht vor, dass die für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zuständige parlamentarische Kommission «den Bundesrat beauftragen, zum Vorentwurf samt erläuterndem Bericht ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen». Die Gründe für eine Aufhebung dieser Bestimmung wurden im Rahmen dieser Botschaft bereits erläutert (vgl. die Ausführungen zu *Art. 6*). Mit dem neuen Absatz 2 von Artikel 112 ParlG wird der erforderliche Bezug zwischen dem Parlamentsgesetz und dem Vernehmlassungsgesetz geschaffen. Dieser Bestimmung kommt indessen mehr als rein informative Funktion zu, indem

⁴¹ Vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl **2001** 4202 ff., sowie den zugehörigen Entwurf für ein Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), BBl **2001** 4480.

sie durch den Verweis auf das Vernehmlassungsgesetz auch die Gleichwertigkeiten von Vernehmlassungen des Bundesrates und solcher parlamentarischer Kommissionen betont.

Zur Aufhebung der Artikel 39 Absatz 3 USG und 47 Absatz 2 GSchG wird auf die Ausführungen in *Ziffer 1.7* der vorliegenden Botschaft verwiesen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich unmittelbar aus der vorliegenden Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Mit der angestrebten Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens, deren Ziel nicht zuletzt eine Beschränkung der Anzahl Vernehmlassungsverfahren ist, und dem vermehrten Einsatz elektronischer Informations-, Kommunikations- und Archivierungsmittel dürfte der administrative Aufwand mittelfristig eher sinken.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Unmittelbare finanzielle oder personelle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden sind mit der vorliegenden Neuregelung des Vernehmlassungsverfahrens nicht verbunden. Immerhin sollten die angestrebte Reduktion der Anzahl Vernehmlassungsverfahren und der vermehrte Einsatz zeitgemässer Informations- und Kommunikationsmedien dazu beitragen, den administrativen Aufwand zu senken. Mit dem Einbezug der gesamtschweizerischen Dachverbände von Kantonen, Gemeinden, Städten sowie der Berggebiete als ständige Vernehmlassungsadressaten wird sichergestellt, dass diese bei sämtlichen Vernehmlassungsverfahren des Bundes begrüsst werden, und ein Anreiz zur vermehrten Einreichung von koordinierten und konsolidierten Stellungnahmen besteht. Dieser institutionalisierte Einbezug soll zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen (vgl. dazu BBl 1998 1965 und 3787) und zur Umsetzung der allgemeinen Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der Kantone (Art. 45 BV) sowie der Gemeinden, Städte und Berggebiete (Art. 50 BV) beitragen.

3.3 Andere Auswirkungen

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik sind mit der vorliegenden Neuregelung nicht verbunden. In Bezug auf die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden ist zu beachten, dass für die Anhörung vor der Aufnahme von Verhandlungen des Bundes in erster Linie die einschlägigen spezialgesetzlichen Bestimmungen gelten und ergänzend (für die erneute Begrüssung nach Abschluss der Verhandlungen) die vorliegenden Regelungen zum Vernehmlassungsverfahren zur Anwendung kommen (vgl. Art. 4 BGMK⁴²).

⁴² Siehe auch BBl 1998 1163, hier 1169 f.

5.2

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 182 Absatz 1 BV erlässt der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Mit Artikel 11 des vorliegenden Entwurfs wird dem Bundesrat die erforderliche Ermächtigung erteilt. Im Rahmen einer beispielhaften Auflistung der wichtigsten Gegenstände wird präzisiert, welche Aspekte der Bundesrat auf Verordnungsstufe regelt. Soweit es sich dabei um reine Vollzugsbestimmungen handelt, ergibt sich die Regelungszuständigkeit des Bundesrats unmittelbar aus seiner Vollzugskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV).