

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. Januar 2013

104. Änderung des Vernehmlassungsgesetzes (Stellungnahme)

A. Anlass

Mit Schreiben vom 21. November 2012 löste die Schweizerische Bundeskanzlei im Auftrag des Bundesrates die Vernehmlassung zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes aus.

Die Kantone erhielten mit Schreiben vom 14. Dezember 2012 von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einen ersten Entwurf einer gemeinsamen Vernehmlassungsantwort mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 31. Januar 2013. Da die Vorlage von grosser Bedeutung für die Kantone ist und ein Zusammenhang mit den Arbeiten der gemeinsamen Arbeitsgruppe «Umsetzung von Bundesrecht» besteht, wird eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen im Rahmen der KdK angestrebt. Gemäss Zeitplan der KdK soll die endgültige Stellungnahme am 8. Februar 2013 durch den Leitenden Ausschuss der KdK bereinigt werden, sodass die Plenarversammlung am 22. März 2013 darüber abstimmen kann. Die Frist zur Vernehmlassung zuhanden des Bundes endet am 8. April 2013.

Die Gesetzesvorlage sieht im Wesentlichen folgende Änderungen vor:

- Präzisierung des Gegenstands des Vernehmlassungsverfahrens;
- Möglichkeit eines Verzichts auf ein Vernehmlassungsverfahren;
- Konkretisierung der Form und der Fristen;
- Abschaffung des Anhörungsverfahrens.

Die KdK regt in ihrem Entwurf einer gemeinsamen Stellungnahme vom 14. Dezember 2012 zudem an, im Zusammenhang mit der parallel laufenden Revision des Publikationsgesetzes weitere Änderungen der Vorlage vorzuschlagen.

B. Präzisierung des Gegenstandes des Vernehmlassungsverfahrens

1. Art. 3 Abs. 1 im Entwurf des Vernehmlassungsgesetzes (VE-VIG) konkretisiert die Vorhaben, die ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren auslösen, indem folgende zwei Fälle ergänzt werden:

- Bst. d: Verordnungen und andere Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind;

– Bst. e: Verordnungen und andere Vorhaben, die nicht unter Buchstabe d fallen, aber die Kantone in erheblichem Mass betreffen, oder die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

2. Gemäss Entwurf der Stellungnahme der KdK ist diese Präzisierung zu begrüssen. Damit könne sichergestellt werden, dass zu wichtigen Verordnungen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werde. Ausserdem vereinfache dies die Abgrenzung zu denjenigen Vorhaben, die nach Abs. 2 kein Vernehmlassungsverfahren auslösen.

3. Dem Gesetzesentwurf der Bundeskanzlei und der Stellungnahme der KdK ist zuzustimmen.

C. Möglichkeit des Verzichts auf ein Vernehmlassungsverfahren

1. Der Gesetzesentwurf sieht in Art. 3 Abs. 3 die Möglichkeit eines Verzichts auf das Vernehmlassungsverfahren insbesondere vor, wenn:

- a. die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags keinen Aufschub duldet;
- b. die Erlassvorlage vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft;
- c. keine neuen Erkenntnisse über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz des Vorhabens zu erwarten sind.

Im erläuternden Bericht der Bundeskanzlei wird als Begründung aufgeführt, dass Bst. a bereits gängige Praxis sei, Bst. b im März 2010 durch eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerates angeregt wurde und es sich bei Bst. c vorwiegend um Gesetzesentwürfe von untergeordneter Tragweite, Verträge ohne oder mit nur geringen Auswirkungen auf das Landesrecht oder um politisch eindeutig akzeptierte völkerrechtliche Verträge ohne wesentlichen neuen Inhalt handle.

2. Der Entwurf für eine Stellungnahme der KdK lehnt diese Gesetzesänderung mit folgender Begründung ab:

- Der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren mag ein berechtigtes Anliegen des Bundes sein. Es muss aber eine Ausnahme bleiben, weshalb eine abschliessende Liste erforderlich ist.
- Bst. b muss gestrichen werden, da die Kantone ein grosses Interesse an den Verfahren vor den Bundesbehörden haben.
- Bst. c muss gestrichen werden: Das Risiko einer Fehlbeurteilung über die Wichtigkeit einer Gesetzesvorlage für die Kantone ist zu hoch, um einen Verzicht auf ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren vorzusehen.

3. Den Argumenten der KdK-Stellungnahme kann gefolgt werden. Zusätzlich kann angefügt werden, dass die Umschreibung der materiellen Vernehmlassungspflicht bereits über Art. 3 Abs. 1 und 2 VE-VIG erfolgt. Insofern sind die Beispiele im erläuternden Bericht der Bundeskanzlei, wonach es sich bei den Vorhaben nach Bst. c um Gesetzesentwürfe von untergeordneter Tragweite handelt, nicht korrekt. Im Übrigen sind grundlegende Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden von Verfassung wegen wichtige Bestimmungen (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV).

Der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren drängt sich daher abschliessend in Fällen nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a VE-VIG auf, nämlich wenn das Vorhaben keinen Aufschub duldet. Konkret muss es sich also um Fälle nach Art. 165 BV handeln, wobei es zweckmässig wäre, auch Verordnungserlasse einzubeziehen und die politische Verantwortung für den Entscheid über einen Verzicht dem Bundesrat zu übertragen.

D. Konkretisierung der Form und der Fristen

1. Art. 7 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs regelt die Fristverlängerungen während Ferien- und Feiertagen. Die Mindestfrist von drei Monaten kann sodann nach Abs. 3 bei sachlich begründeter Dringlichkeit verkürzt werden, wobei alternativ auch ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann. Das konferenzielle Verfahren ist gemäss Abs. 6 auch ohne Dringlichkeit möglich bei Vorhaben nach Art. 3 Abs. 1 Bst. e VE-VIG, also wenn die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind oder wenn der Vollzug in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung stattfindet, sowie bei Vorhaben, welche die Voraussetzungen für ein Vernehmlassungsverfahren nicht erfüllen.

2. Die KdK beantragt, dass der Inhalt und Umfang einer Vorlage zusätzlich die Möglichkeit einer individuellen Fristverlängerung bieten soll und daher getrennt von Ferien- und Feiertagen aufgeführt werden muss.

Die vorgesehene Begründungspflicht bei einer Fristverkürzung ist zwar zu begrüssen, dennoch muss die Kürzung der Frist die Ausnahme bleiben, was im Gesetz so zu verankern ist.

Auf das konferenzielle Verfahren sei vollständig zu verzichten. Ein Vernehmlassungsverfahren soll ordnungsgemäss durchgeführt werden, um nicht zu einer unsachgemässen Arbeit oder Alibi-Übung zu verkommen.

3. Dem Entwurf der Stellungnahme der KdK ist grundsätzlich beizupflichten. Die regelmässigen Fristkürzungen stellen in der Praxis ein grosses Problem dar und dürfen daher nur bei Vorliegen zwingender Gründe vorgesehen werden. Für den Fall der Beibehaltung des kon-

ferenziellen Verfahrens darf dieses nicht auf Vorhaben angewendet werden, welche die Kantone in erheblichem Mass betreffen, und nur subsidiär zur Fristverkürzung angewendet werden.

E. Abschaffung des Anhörungsverfahrens

Die Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung hat sich in der Praxis nicht bewährt, weshalb die Anhörung nun gestrichen werden soll.

Die Abschaffung des Anhörungsverfahrens wird im Entwurf der Stellungnahme der KdK von den Kantonsregierungen begrüsst und ist auch vom Kanton Zürich zu befürworten.

F. Änderungsvorschläge im Hinblick auf die laufende Änderung des Publikationsgesetzes

Die KdK regt im Zusammenhang mit der parallel laufenden Änderung des Publikationsgesetzes an, in der Stellungnahme an den Bund auch folgende Punkte vorzubringen:

- Schaffung einer Pflicht zur Veröffentlichung sämtlicher Dokumente, die im erläuternden Bericht zitiert werden, aber bis jetzt nicht öffentlich sind;
- Schaffung einer Pflicht zur Veröffentlichung der Berichte zu den Verordnungen des Bundesrates.

Der erste Vorschlag ist aus politischer Sicht verständlich, muss aus rechtlichen Überlegungen jedoch in allgemeiner Form im Rahmen einer Revision des Öffentlichkeitsgesetzes erfolgen, da die Problematik des Zitierens nicht öffentlicher Dokumente allgemeiner Natur ist.

Der zweite Vorschlag ist materiell zu begrüssen, gehört jedoch thematisch zur Änderung des Publikationsgesetzes.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen (auch per E-Mail an mail@kdk.ch):

Mit Zuschrift vom 14. Dezember 2012 haben Sie uns den Entwurf einer Stellungnahme der KdK zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes zugestellt. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

Wir befürworten grundsätzlich die im Entwurf zum Ausdruck gebrachten Ansichten und unterstützen den Entwurf der Stellungnahme, unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen.

Art. 1 VE-VIG (Geltungsbereich)

Der Geltungsbereich und Regelungsgegenstand des Gesetzes ergeben sich aus dessen Normen und müssen – entgegen dem Ansinnen der KdK – nicht wiederholt werden. Der Formulierungsvorschlag der KdK ist zudem insofern fragwürdig, als das Gesetz auch Vernehmlassungsverfahren behandelt, die von den Departementen eröffnet werden (vgl. Art. 5 Abs. 2).

Art. 3 Abs. 1 VE-VIG (Gegenstand)

Ergänzend zum Entwurf der Stellungnahme sollten die Kantone unter Bst. e in unbestimmter Form genannt werden um sicherzustellen, dass nicht alle Kantone, sondern auch nur einzelne Kantone von den Vorhaben betroffen sein müssen, um ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren auszulösen. Der Artikel «die» muss dazu gestrichen werden, wodurch der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Bst. e VE-VIG wie folgt lautet:

Antrag

«Verordnungen und andere Vorhaben, die nicht unter Buchstabe d fallen, aber Kantone in erheblichem Mass betreffen, oder die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.»

Art. 3 Abs. 3 VE-VIG (Verzicht)

Wir stimmen dem Entwurf der Stellungnahme zu, wonach die Bst. b und c gestrichen werden müssen. Zusätzlich kann angefügt werden, dass die Umschreibung der materiellen Vernehmlassungspflicht bereits über Abs. 1 und 2 erfolgt. Zudem sind – wie dies die KdK zu Recht ausführt – die Beispiele im erläuternden Bericht (erläuternder Bericht, S. 21) nicht Fälle von untergeordneter Tragweite.

Der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren drängt sich daher *abschliessend* in Fällen nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a VE-VIG auf, nämlich wenn das Vorhaben keinen Aufschub duldet. Konkret muss es sich also um Fälle nach Art. 165 BV handeln, wobei es sachgerecht ist, die politische Verantwortung für den Entscheid über einen Verzicht dem Bundesrat zu übertragen.

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

Antrag

«Der Bundesrat und die parlamentarischen Kommissionen können auf ein Vernehmlassungsverfahren nach Absatz 1 ausnahmsweise verzichten, wenn aufgrund sachlich begründeter Dringlichkeit das Inkrafttreten einer Gesetzesvorlage oder die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags keinen Aufschub dulden.»

Art. 4 Abs. 4 VE-VIG (Einschränkung des Adressatenkreises)

Wir stimmen mit der KdK überein, dass die Abschaffung der Anhörung zu begrüßen ist. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Einschränkung des Adressatenkreises nach Art. 4 Abs. 4 VE-VIG nicht zu einem ähnlichen Verfahren wie der Anhörung führen wird (Ziff. 1.5 des Entwurfs der Stellungnahme, letzter Satz). Die spezifisch betroffenen Kreise müssen nach wie vor angeschrieben werden und die Vorhaben nach Art 3 Abs. 2 VE-VIG unterstehen ohnehin keinem zwingenden Vernehmlassungsverfahren. Immerhin fördert diese neue Bestimmung ein speditives Vernehmlassungsverfahren und vermindert gleichzeitig den Aufwand für nicht betroffene Personen und Organisationen.

Art. 7 Abs. 1 VE-VIG (Form)

Die Formulierung «wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind» ist überflüssig, zumal sich ein elektronisches Vernehmlassungsverfahren andernfalls gar nicht durchführen liesse.

Während der Gesetzgeber mit dem ersten Satz die elektronische und papierene Vernehmlassungsform ausdrücklich vorschreibt, überlässt er mit dem zweiten Satz die Festlegung der Form der alleinigen Kompetenz des Bundesrates. Damit wird dem ersten Satz jegliche Aussagekraft genommen. Im Sinne der Zielsetzung des zweiten Satzes erscheint es treffend, dem Bundesrat die Regelung der Form zu delegieren. Er kann so auf Verordnungsstufe einfacher auf die technischen Entwicklungen reagieren.

Antrag

«Der Bundesrat regelt auf Verordnungsstufe, ob beziehungsweise in welchen Fällen das Vernehmlassungsverfahren in Papierform oder in elektronischer Form durchgeführt wird.»

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

Art. 7 Abs. 2 VE-VIG (Fristverlängerung)

Den Ausführungen der KdK in diesem Punkt ist grundsätzlich zuzustimmen. Unklar bleibt dabei indessen auch beim Vorschlag der KdK, ob die in Abs. 2 Bst. a–c aufgezählten Fälle alle Fristerstreckungen wegen Ferien- oder Feiertagen abdecken sollen, oder ob es sich nur um eine beispielhafte Aufzählung handelt. In Anlehnung an den Formulierungsvorschlag der KdK regen wir folgende Präzisierung an:

Antrag

«²Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate. Sie wird in folgenden Fällen verlängert:

- a. bei Vernehmlassungen
 - 1. während der Zeit vom 15. Juli bis zum 15. August: um vier Wochen;
 - 2. über Weihnachten und Neujahr: um zwei Wochen;
 - 3. über Ostern: um eine Woche;
- b. bei umfangreichen oder komplizierten Vorlagen: in angemessener Weise.»

Art. 7 Abs. 3 VE-VIG (Fristkürzung)

Verkürzte Vernehmlassungsfristen erschweren den Meinungsbildungsprozess und verunmöglichen eine vertiefte Prüfung der Vorlage weitgehend. An diesem Umstand ändert auch die neue Regelung nichts, wonach die Gründe für die Dringlichkeit den Vernehmlassungsadressaten mitzuteilen sind. Auf Gesetzesstufe ist vielmehr ausdrücklich festzuhalten, dass zwingende Gründe für eine Fristkürzung vorliegen müssen. Auch das konferenzielle Vernehmlassungsverfahren muss – sofern nicht vollständig abgeschafft – eine Ausnahme bleiben und darf nur angewendet werden, wenn sich ein Vernehmlassungsverfahren aufgrund zwingender Gründe auch mit einer verkürzten Frist nicht durchführen lässt. Daher ist für Art. 7 Abs. 3 folgender Wortlaut zu beantragen, wobei der zweite Satz bei einer Abschaffung des konferenziellen Verfahrens hinfällig wird:

Antrag

«Bei sachlich begründeter Dringlichkeit kann die Frist ausnahmsweise verkürzt werden. Lässt die Dringlichkeit auch keine Vernehmlassung mit verkürzter Frist zu, kann das Verfahren konferenziell durchgeführt werden.»

Art. 7 Abs. 6 VE-VIG (konferenzielle Vernehmlassung)

Das konferenzielle Verfahren mag für Vorhaben nach Art. 3 Abs. 2 VE-VIG infrage kommen, jedoch keineswegs für solche nach Art. 3 Abs. 1 Bst. e VE-VIG. Es handelt sich hierbei nicht um Vorhaben von untergeordneter Tragweite, wie dies der erläuternde Bericht andeutet (erläuternder Bericht, S. 27). Vielmehr bezieht sich diese Bestimmung auch auf Vorhaben, welche die Kantone in erheblichem Mass betreffen. Daher darf den Kantonen das ordentliche Vernehmlassungsverfahren nicht verwehrt bleiben, wenn keine Dringlichkeit gegeben ist. Eine konferenzielle Vernehmlassung verunmöglicht es, den Willensbildungsprozess im Kanton, der in einem Regierungsratsbeschluss mündet, korrekt zu durchlaufen. Das Verfahren mag einzig sinnvoll sein, wenn der Kreis

der Betroffenen verhältnismässig klein ist (vgl. erläuternder Bericht, S.13), was bei Vorhaben nach Art. 3 Abs. 1 Bst. e VE-VIG wohl selten der Fall ist. Zu Recht verlangt die KdK deshalb den Verzicht auf Abs. 6.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass mit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Verordnungsgeber vermehrt wichtige Regelungen erst auf Verordnungsstufe ergehen. In solchen Fällen lässt sich ein konferenzielles Verfahren auch nicht mit der tieferen Regelungsstufe rechtfertigen.

Art. 8 VE-VIG (Behandlung der Stellungnahmen)

Einerseits bestätigt auch der erläuternde Bericht, dass Art. 8 lediglich die Information über die eingereichten Stellungnahmen und deren Zusammenfassung abdeckt. Damit ist der Ausdruck «Ergebnisse der Vernehmlassung» irreführend, werden doch die Folgerungen («Ergebnisse») gerade nicht im Bericht dargestellt.

Andererseits ist die Systematik des Gesetzes(-entwurfs) nicht kohärent bei der Frage, was mit den eingegangenen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren geschieht. So wird die Behandlung der Stellungnahmen nicht nur in Art. 8, sondern auch in Art. 6 geregelt.

In diesem Sinne regen wir an, die beiden Bestimmungen wie folgt zu konsolidieren.

Antrag

Durchführung

«Art. 6. ¹Das Departement oder die Bundeskanzlei bereitet das Vernehmlassungsverfahren vor, führt es durch und behandelt die Stellungnahmen.

²Die zuständige parlamentarische Kommission führt das von ihr eröffnete Vernehmlassungsverfahren (Art. 5 Abs. 3) durch. Sie kann für die Vorbereitung und die Behandlung der Stellungnahmen Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.»

Behandlung der Stellungnahmen

«Art. 8. Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen und in einem Bericht zusammengefasst, wobei die Fragen der Umsetzung in einem eigenen Kapitel dargestellt werden.»

Entgegen dem Vorschlag der KdK muss die besondere Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen bei Vorlagen, welche die Kantone besonders betreffen, nicht erwähnt werden. Dieser Grundsatz muss automatisch und gleichermassen für alle Vernehmlassungsteilnehmer gelten.

Art. 9 (Öffentlichkeit)

Die von der KdK vorgeschlagene Präzisierung von Art. 9 Abs. 1 VIG, mit der bestimmt wird, welche Unterlagen gemäss der laufenden Revision des Publikationsgesetzes auf der Publikationsplattform zu veröffentlichen sind, unterstützen wir.

Die von der KdK vorgeschlagene Verpflichtung zur Publikation von allen Dokumenten, die im erläuternden Bericht erwähnt werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. a gemäss Version KdK), ist aus politischer Sicht verständlich. Die Frage, ob ein Dokument öffentlich zugänglich ist oder nicht, muss aber nach dem Öffentlichkeitsgesetz beurteilt werden und nicht in einer besonderen Vorschrift zum Vernehmlassungsverfahren geregelt werden.

Anhang zum VIG: Artikel 13 Abs. 1 Bst. b^{bis} PubIG

Das Anliegen der KdK, dass auch die Materialien zu den Verordnungen des Bundesrates publiziert werden, ist grundsätzlich zu unterstützen. Die entsprechenden Anträge gehören jedoch formell in die laufende Vernehmlassung zur Änderung des Publikationsgesetzes und nicht in diese Vorlage.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 22. März 2013 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung der KdK), die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi