



Neuregelung des Vernehmlassungsrechts des Bundes (Teilrevision RVOG)

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) (April 2003)

I Zustimmung zum Grundsatz und Vorbehalte

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst das grundsätzliche Anliegen einer Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG), mit welcher die Grundprinzipien des Vernehmlassungsverfahrens auf Gesetzesstufe geregelt werden sollen.

Die Kommission teilt die im vorliegenden Entwurf vertretene Ansicht, wonach die wichtigsten Punkte bezüglich Ablauf und Organisation des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetz geregelt werden müssen, wie es Art. 164 Abs. 1, Bst. g der neuen Bundesverfassung verlangt. Die Form der Verordnung (Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungs-verfahren, SR 172.062) reicht nicht mehr aus für die Konkretisierung des neuen Verfassungsartikels 147, der in allgemeiner Form die Durchführung von Vernehmlassungen vorschreibt.

Während die Kommission den Grundsatz der Revision begrüsst, ist sie jedoch der Meinung, dass der Revisionsvorschlag in gewissen Punkten mit den Bestimmungen von Art. 147 der neuen Bundesverfassung nicht vereinbar ist und daher abgeändert werden muss.

Folgende Punkte müssen überarbeitet werden:

- Der Bereich der Vorhaben, über welche eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss (Art. 57c des Revisionsentwurfs RVOG)
- Der Kreis der Teilnehmenden am Vernehmlassungsverfahren (Art. 57e des Revisionsentwurfs RVOG)
- Die Form und die Frist der Vernehmlassung (Art. 57g des Revisionsentwurfs RVOG)

Zunächst einmal bedauert die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, dass sie nicht auf die Liste der zu dieser Vernehmlassung über die Regelung des Vernehmlassungs-verfahrens eingeladenen Organisationen aufgenommen wurde. Tatsächlich figurieren weder die Kommission noch andere ausserparlamentarische Kommissionen wie etwa die Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen oder die Eidg. Kommission für Jugendfragen unter den Adressaten der vorliegenden Vernehmlassung.

Das Verfassen von Stellungnahmen zu Vorhaben des Bundes, welche die Situation der Frauen in der Schweiz betreffen, ist jedoch eine der Hauptaufgaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen; in Ziffer 4a der Verfügung des Bundesrats vom 28. Juni 1976 zur Einsetzung der Kommission wird diese Aufgabe sogar an erster Stelle genannt. Daher hat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen seit ihrer Einsetzung immer an solchen Vernehmlassungen teilgenommen. Als ausserparlamentarische Kommission ist sie «ein vom Bund eingesetztes Gremium, das für Regierung und Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllt»

(vgl. Art. 2 Abs.1 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996, Stand am 9. Mai 2000, SR 172.31). Daher ist es umso bedauerlicher, dass die Kommission zur der Regelung des Vernehmlassungsverfahrens nicht «offiziell» konsultiert wurde.

Die Kommission stellt zudem fest, dass auch die Frauenorganisationen und -verbände nicht zur Vernehmlassung eingeladen worden sind.

II Einwände und Bemerkungen zu den verschiedenen Artikeln des Entwurfs

1. Gegenstandsbereich von Vernehmlassungen (Art. 57c RVOG)

Nach Ansicht der Kommission schränkt der neue Art. 57c des RVOG in seiner jetzigen Formulierung den Bereich der nach Artikel 147 BV der Vernehmlassung unterliegenden Vorhaben in ungebührlicher Weise ein. Gemäss Verfassungsartikel werden im Prinzip bei der Vorbereitung aller «wichtigen Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei (allen) wichtigen völkerrechtlichen Verträgen» Vernehmlassungen durchgeführt. Während der Verfassungstext zwar die Liste der Vernehmlassungsgegenstände auf *wichtige* Vorhaben oder solche *von grosser Tragweite* einschränkt, legt er jedoch *keine Beschränkung bezüglich der verschiedenen Kategorien von Erlassen* fest. Der deutsche Text verwendet in Artikel 147 den sehr allgemeinen Begriff «Erlasse», ein Begriff, der sich auch in Artikel 163 BV findet und im Prinzip alle Beschlüsse der Bundesversammlung, die Bundesgesetze – und zwar *sämtliche* Bundesgesetze – und die Verordnungen der Bundesversammlung, aber auch die Bundesbeschlüsse und die einfachen Bundesbeschlüsse umfasst.

Es ist daher nicht verfassungskonform, wenn der Bereich der der Vernehmlassung unterliegenden Vorhaben zum Vornherein auf bestimmte Kategorien von Erlassen eingeschränkt wird.

Genau dies wird jedoch in Artikel 57c des Entwurfs gemacht, indem das Vernehmlassungsverfahren auf bestimmte Bestimmungen in Bundesgesetzen oder in bestimmten internationalen Abkommen beschränkt wird (im Abs. 2 Bst. b und c auf die grundlegenden Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Bst. a – g der BV) und damit implizit die Bundesbeschlüsse und die einfachen Bundesbeschlüsse von Vernehmlassungsverfahren ausgenommen werden. Eine solche *a priori*-Einschränkung ist jedoch nicht verfassungskonform.¹

Dazu ist ausserdem anzumerken, dass der in Art. 57c Abs. 2 Bst. b und c des Entwurfs verwendete Ausdruck «grundlegende Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Abs. 1

¹ Siehe in diesem Sinn auch THOMAS SÄGESSER, Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 2000, Nr. 113 ad Art. 147, S. 174.

Bst. a – g der BV» äusserst unglücklich gewählt ist, da nämlich Artikel 164 der neuen Bundesverfassung selbst überhaupt nicht klar ist: darin werden zwei Arten von Bestimmungen erwähnt, «grundlegende Bestimmungen» und «wichtige rechtsetzende Bestimmungen», und es wird nicht klar, ob die Begriffe synonym verwendet werden oder im Gegenteil Unterschiedliches bedeuten.²

Ausserdem ist festzuhalten, dass bei völkerrechtlichen Verträgen sogar eine doppelte Einschränkung vorgenommen wird: der Vernehmlassung unterzogen werden nur jene, die dem Referendum unterliegen und ausserdem «grundlegende Bestimmungen» enthalten. Das würde bedeuten, dass über gewisse internationale Abkommen kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, auch wenn sie dem Referendum unterliegen; das heisst mit andern Worten, dass diese Abkommen zum Vornherein als nicht wichtig im Sinne von Artikel 147 der Bundesverfassung eingestuft werden, was jedoch im Lichte von Artikel 141 Abs. 1 Bst. d der Verfassung eher widersprüchlich erscheint. Der verwendete Begriff («grundlegende Bestimmungen») stimmt im Übrigen auch nicht mit der Terminologie des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte überein, der ebenfalls von «wichtigen Bestimmungen» spricht. Es ist daher völlig paradox – um nicht zu sagen absurd –, wenn völkerrechtliche Verträge einerseits vom Verfassungsgeber als so wichtig eingestuft werden, dass sie dem Referendum unterliegen, andererseits im Sinn von Artikel 147 als zu wenig wichtig eingeschätzt werden, um darüber ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

Die Kommission ist daher der Meinung, dass die Festlegung, welche Erlasse und Vorhaben einer Vernehmlassung unterzogen werden (Art. 57c RVOG), nicht klar ist und nicht der Verfassung entspricht, weil sie das Spektrum der Geschäfte, über die ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet wird, gegenüber dem in Artikel 147 BV genannten Bereich einschränkt. Dieser Punkt muss daher neu formuliert werden.

2. Kreis der VernehmlassungsteilnehmerInnen (Art. 57e RVOG)

Der zweite Absatz von Art. 57e definiert den Kreis der Organisationen und Personen, welche «offiziell» zur Vernehmlassung eingeladen werden. Der Text sieht vor, dass neben den Kantonen (Bst. a) und den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien (Bst. b) auch «die betroffenen Dachverbände und Koordinationsgremien von gesamtschweizerischer Bedeutung» (Bst. c) automatisch zur Stellungnahme eingeladen werden. Hingegen werden die «weiteren Kreise» nicht automatisch eingeladen, sondern nur von Fall zu Fall, je nachdem, ob sie betroffen sind (Bst. d).

In Absatz 3 von Art. 57e wird ergänzt, dass die Bundeskanzlei eine Liste mit den Organisationen der drei ersten Kategorien führt, also jener Kategorien, die automatisch zu grundsätzlich allen Vorhaben konsultiert werden, während es Aufgabe der einzelnen Departemente ist, eine Liste der VernehmlassungsteilnehmerInnen im Sinne von Buchstabe d des Absatzes 2 zu führen.

Auch wenn es der aktuellen Praxis entspricht, bedeutet dieses Vorgehen ein Problem für Organisationen, die – wie etwa die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen und

² Zu den Verständnisproblemen von Art. 164, siehe ULRICH HÄFELIN – WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich, 2001, Nr. 1822, S. 532.

bestimmte in ihr vertretene Verbände – die Aufgabe haben, sich für die Gleichstellung von Frauen und Männern einzusetzen. Diese Organisationen werden effektiv nicht systematisch konsultiert, wie das Beispiel der vorliegenden Vernehmlassung zeigt, zu der weder die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen noch die in ihr vertretenen Frauenorganisationen eingeladen wurden (siehe oben, Ziffer I).

Ausserdem führt der Grundsatz, wonach jedes Departement eine Liste der «weiteren Kreise» führt, die von Fall zu Fall eingeladen werden, zu einer unbefriedigenden Situation, indem nämlich die Praxis der einzelnen Departemente sehr unterschiedlich ist, insbesondere was die Konsultation der im Bereich der Gleichstellung tätigen Organisationen anbelangt.

Die Gleichstellungsthematik beschränkt sich bekanntlich nicht auf einen oder einige wenige Bereiche der Politik, sondern betrifft sämtliche Bereiche, weshalb sie auch als Querschnittsaufgabe bezeichnet wird, der die Bundesverfassung im Übrigen eine wichtige Stellung einräumt (vgl. Artikel 8 Abs. 3 BV, der bei jedem staatlichen Handeln zu beachten ist). Daher sollte ihr Einbezug nicht dem freien Ermessen der Departemente überlassen werden. Sie sollte im Gegenteil bei allen Vorhaben systematisch einbezogen werden, insbesondere anlässlich der Vernehmlassung, und es sollte den zu konsultierenden Organisationen überlassen werden, ob sie Stellung nehmen wollen oder nicht.

Dies ist umso wichtiger, als die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Vorhaben des Bundes – wie bereits unter I am Schluss erwähnt – zu den wichtigsten und prioritären Aufgaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen gehört.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen ist daher der Ansicht, dass sie – wie übrigens auch andere ausserparlamentarische Kommissionen, die sich mit Querschnittsaufgaben befassen – in die Liste der unter Art. 57e Abs. 2 Bst. c RVOG erwähnten Organisationen aufgenommen werden muss, die von der Bundeskanzlei geführt wird.

Dasselbe gilt für die Dachverbände der Frauenorganisationen, die in der Kommission vertreten sind. Mindestens aber muss sichergestellt werden, dass diese Verbände auf den von den einzelnen Departementen geführten Listen figurieren.

3. Form und Frist der Vernehmlassung (Art. 57g RVOG)

Der erste Absatz von Artikel 57g sieht vor, dass das Vernehmlassungsverfahren «schriftlich, in Papierform und in elektronischer Form durchgeführt wird». Aus den Erläuterungen zu dieser Bestimmung (Ziffer 2.6 der Erläuterungen) geht jedoch hervor, dass die Papierform nur noch vorübergehend erhalten bleiben soll und in Zukunft nach Möglichkeit durch die elektronische Form ersetzt wird.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen ist der Ansicht, dass die schriftliche Vernehmlassung in Papierform erhalten bleiben muss, nicht zuletzt, um den meist ausschliesslich mit freiwilliger und ehrenamtlicher Arbeit funktionierenden Organisationen und Verbänden, die im Gleichstellungsbereich tätig sind, Kosten und entsprechende Ausbildungen zu ersparen. Zwar sollen die Möglichkeiten der elektronischen Vernehmlassungen durchaus weiter entwickelt werden, jedoch nicht auf Kosten, sondern parallel zu den traditionellen Formen, insbesondere der Papierform.

Es ist richtig, das Vernehmlassungsverfahren so zu organisieren, dass den Behörden daraus nicht unnötig hohe Kosten entstehen, doch kann es nicht angehen, die Kosten einfach auf die VernehmlassungsteilnehmerInnen abzuwälzen, indem die Konsultation generell auf dem elektronischen Weg erfolgt. So würde das Vernehmlassungsverfahren seinem Zweck, wie er im Gesetz festgelegt ist (Art. 57b Revisionsentwurf RVOG), nicht mehr gerecht.

Was die Vernehmlassungsfrist anbelangt, hält sich der Entwurf in Absatz 3 von Artikel 57g grundsätzlich an die heutige Praxis von drei Monaten und sieht vor, dass diese «ausnahmsweise, namentlich unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage, angemessen verlängert oder verkürzt werden» kann.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat keine grundsätzlichen Einwände gegen diese Bestimmung. Sie möchte jedoch präzisieren, dass dann, wenn die Frist gerade bei Ferienbeginn zu laufen beginnt – wie dies oft der Fall ist –, eine Fristverlängerung vorgenommen werden *muss*. In einem solchen Fall ist es einer Milizorganisation, wie dies die meisten im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann tätigen Organisationen einschliesslich der Kommission selbst sind, praktisch unmöglich, innerhalb der Frist eine fundierte Stellungnahme zu erarbeiten.

Die EKF beantragt die Neuformulierung von Art. 57g Abs. 3 wie folgt:

«Die Vernehmlassungsfrist beträgt in der Regel drei Monate. Sie kann ausnahmsweise, unter Berücksichtigung von Inhalt und Umfang der Vorlage, angemessen verlängert oder verkürzt werden. Bei Ferien und Feiertagen ist die Frist entsprechend zu verlängern.»