

Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes

Céline Anderegg | *Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) hat im Jahr 2011 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte die Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes untersucht. Dabei wurden nicht nur Mängel in der praktischen Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen festgestellt, sondern auch Schwächen der erst 2005 neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen aufgedeckt. Vor allem die neu eingeführte Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen ist wenig zweckmässig und sollte kritisch hinterfragt werden.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Die rechtlichen Vorgaben
- 3 Die Praxis
 - 3.1 Gegenstand und Entscheid über das Verfahren
 - 3.2 Form
 - 3.3 Frist
 - 3.4 Adressatenkreis
 - 3.5 Eröffnung
 - 3.6 Auswertung und Kommunikation der Ergebnisse
- 4 Zusammenfassende Bewertung
 - 4.1 Mängel bei der praktischen Durchführung
 - 4.2 Mängel in den rechtlichen Grundlagen
- 5 Politische Folgerungen

1 Ausgangslage

In der Schweiz hat der frühzeitige Einbezug verwaltungsexterner Kreise in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse von Bund, Kantonen und Gemeinden eine lange Tradition. Den Konsultationsverfahren wird eine grosse praktische Bedeutung zugeschrieben. Sie sind auch immer wieder Gegenstand der wissenschaftlichen Debatte, wie zuletzt zum Beispiel in LeGes 2011/2.

Auf Bundesebene ist das Vernehmlassungsverfahren eines der wichtigsten Instrumente zur Konsultation verwaltungsexterner Akteure. Wann genau die Entwicklung dieses Verfahrens begonnen hat, ist unklar bzw. umstritten (Muralt-Müller 1997, 19). Der Ursprung des heute praktizierten Vernehmlassungsverfahrens ist aber ungefähr im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts anzusiedeln (Blaser 2003, 83 ff.; Sägesser 2006, 1 f.), wobei sich das Verfahren über die Jahre weiterentwickelte und dann in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch rechtlich immer genauer geregelt wurde (Blaser 2003, 197 ff.). In der neuen Bun-

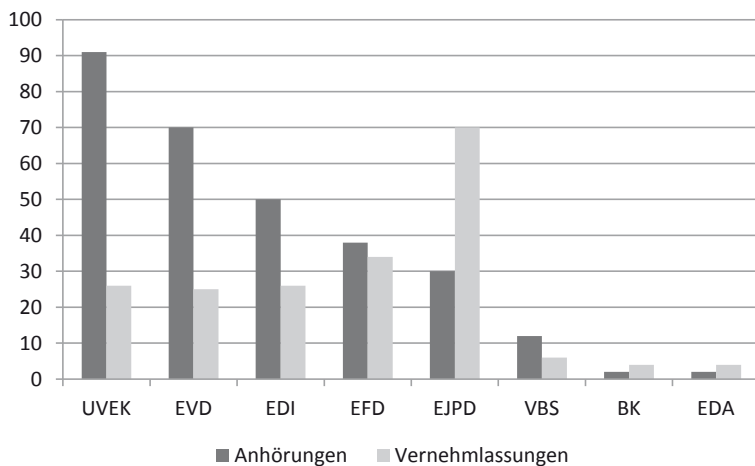
desverfassung von 1999 wurde es auf Verfassungsstufe¹ und 2005 schliesslich auch in einem eigenen Vernehmlassungsgesetz (VLG)² und einer dazugehörigen Verordnung (VLV)³ geregelt.

Mit den neuen rechtlichen Grundlagen sollte das Verfahren «verwesentlich» und «qualitativ gestärkt werden» (Bundesrat 2004, 533). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde unter anderem neu die Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen eingeführt. Als «Vernehmlassungen» gelten seither nur noch Verfahren, welche vom Bundesrat oder vom Parlament zu wichtigen Vorhaben eröffnet werden. Daneben können Departemente, Ämter und Behördenkommissionen zu weniger wichtigen Vorhaben selber «Anhörungen» eröffnen. Diese sind rechtlich weniger genau geregelt als Vernehmlassungen, denn VLG und VLV betreffen im Wesentlichen die Vernehmlassungen; für Anhörungen sind nur einige wenige Artikel relevant. Deshalb hat die Verwaltung bei der Durchführung von Anhörungen einen grösseren Entscheidungsspielraum, insbesondere bezüglich der Festlegung der Fristen sowie der Auswahl der eingeladenen Adressaten.

Trotz der neuen gesetzlichen Grundlagen wurde in den vergangenen Jahren immer wieder Kritik an Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren laut. Im Parlament und in den Medien wurde verschiedentlich über (zu) kurze Fristen sowie fehlende Transparenz bei der Auswahl der eingeladenen Adressaten und der Auswertung der Stellungnahmen diskutiert. Daneben ärgerten sich Betroffene auch über einige konferenziell durchgeführte Verfahren, bei denen eine mündliche Stellungnahme vor Ort verlangt wird. Daher haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2010 beauftragt, die Praxis der Bundesverwaltung⁴ bei der Planung, Durchführung und Auswertung von Vernehmlassungen und Anhörungen zu untersuchen.

Dafür analysierte die PVK zuerst die relevanten Dokumente (normative Vorgaben und weitere Hilfsmittel) und nahm eine quantitative Auswertung der Grunddaten aller Vernehmlassungen und Anhörungen seit Inkrafttreten des VLG bis zum Untersuchungszeitpunkt⁵ vor. Dabei handelt es sich um insgesamt 216 Vernehmlassungen und 306 Anhörungen, die sich wie folgt (Abb. 1) auf die Departemente verteilen. Für eine Stichprobe⁶ aus diesen Verfahren wurden ausserdem noch zusätzliche Daten erhoben und ausgewertet.

Abbildung 1: Anzahl Anhörungen und Vernehmlassungen pro Departement



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; Auswertung der PVK

Um die Praxis bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen sowie deren Zielerreichung bewerten zu können, hat die PVK zusammen mit externen Expertinnen und Experten über 80 Interviews mit verantwortlichen Personen in der Bundesverwaltung sowie mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Parteien sowie Interessengruppen geführt und daneben auch eine breite standardisierte Online-Befragung bei Absendern (Verwaltung) und Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen durchgeführt. Zusätzlich wurden sieben konkrete Anhörungsverfahren als Fallstudien detailliert untersucht.⁷

Der folgende Artikel präsentiert ausgewählte Erkenntnisse dieser Untersuchung (PVK 2011a, PVK 2011b). In einem ersten Schritt werden die Unterschiede in den rechtlichen Vorgaben für Vernehmlassungen und Anhörungen erläutert. Darauf wird die Praxis der Bundesverwaltung bei der Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen beschrieben, verglichen und bewertet. Der vierte Abschnitt fasst dann die wesentlichen Erkenntnisse zusammen. Im letzten Abschnitt werden kurz die Folgerungen präsentiert, welche die Geschäftsprüfungskommission auf der Basis der PVK-Evaluation gezogen hat.

2 Die rechtlichen Vorgaben

Wie eingangs erwähnt, wurde mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz eine Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen eingeführt. Dabei wird grundsätzlich mit beiden Verfahren derselbe Zweck verfolgt, nämlich die «Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes» sowie die Generie-

rung von Informationen über «die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes» (Art. 2 VIG). Auch das Verfahren läuft im Wesentlichen gleich ab, nur gelten für Vernehmlassungen genauere Vorgaben, insbesondere bezüglich der Fristen, der einzuladenden Adressaten und der Publikation der Ergebnisse.

Ob die Bundesbehörden eine strenger geregelte Vernehmlassung durchführen (müssen) oder «nur» eine Anhörung, hängt von der Normstufe und vom Gegenstand des Verfahrens ab. Generell gilt, dass zu eher «technischen» Vorhaben und Verordnungen, die oft nur wenige spezifische Adressaten betreffen, eine Anhörung genügt, während für bedeutsamere Rechtsetzungsprojekte und Vorhaben, welche breite Kreise und insbesondere die Kantone betreffen, eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Das Gesetz hält explizit fest, dass zu Verfassungsänderungen, wichtigen Gesetzesbestimmungen⁸ und referendumsfähigen völkerrechtlichen Verträgen immer eine Vernehmlassung durchzuführen ist (Art. 3 Abs. 1 VIG). Eine Vernehmlassung ist weiter notwendig zu Vorhaben, die «von grosser Tragweite» sind oder «in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» werden (Art. 3 Abs. 2 VIG), oder zu Verordnungen, welche die Kantone «erheblich betreffen» (Art. 3 Abs. 3 VIG). Falls eine der genannten Bedingungen erfüllt ist, ist eine Vernehmlassung durchzuführen, ansonsten genügt eine Anhörung. Die folgende Tabelle zeigt die Vorgaben, die für Vernehmlassungen und Anhörungen gelten.

Tabelle 1: Wichtigste rechtliche Vorgaben für Vernehmlassungen und Anhörungen

	Vernehmlassungen	Anhörungen
Zweck des Verfahrens	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. – Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes. <p style="text-align: right;"><i>(Art. 2 VIG)</i></p>	(keine Bestimmungen in VIG und VIV; grundsätzlich gleicher Zweck wie Vernehmlassungen ⁹)
Gegenstand	<ul style="list-style-type: none"> – Verfassungsänderungen – wichtige Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV – völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen – Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden – Verordnungserlasse, von denen die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind <p style="text-align: right;"><i>(Art. 3 VIG)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Vorhaben untergeordneter Tragweite <p style="text-align: right;"><i>(Art. 10 Abs. 1 VIG)</i></p>

	Vernehmlassungen	Anhörungen
Form	<ul style="list-style-type: none"> – Regelfall: schriftlich – Ausnahme: konferenzielles Verfahren bei Dringlichkeit (Begründungspflicht) (Art. 7 Abs. 1 und 3 VIG) 	(keine Vorgaben, d.h. Form frei wählbar)
Frist	<ul style="list-style-type: none"> – Regelfall: 3 Monate plus Verlängerung wegen Ferienzeit oder Feiertagen – Ausnahme bei Dringlichkeit: Verkürzung der Frist (Begründungspflicht) oder konferenzielles Verfahren (Begründungspflicht, vgl. Form) (Art. 7 Abs. 2–3 VIG) 	(keine Vorgaben, d.h. Frist frei wählbar)
Adressatenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Teilnahmerecht jeder Person und Organisation – Einladung der ständigen Adressaten: Kantonsregierungen und Dachverbände der Städte und Gemeinden, politische Parteien, Wirtschaftsdachverbände – Ausnahme bei Verordnungen, die Kantone erheblich betreffen: nur Kantonsregierungen (Art. 4 und Art. 3 Abs. 3 VIG) 	(keine Vorgaben, d.h. Adressaten frei wählbar)
Eröffnung	<ul style="list-style-type: none"> – Eröffnung durch Bundesrat oder parlamentarische Kommission – Medieninformation und Bekanntgabe im Bundesblatt durch die Bundeskanzlei – elektronisch zugängliche Liste der eröffneten, laufenden Verfahren (Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 VIG; Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 VIV) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eröffnung durch Departemente, Bundeskanzlei, Ämter oder Behördenkommissionen – elektronisch zugängliche Liste der eröffneten, laufenden Verfahren (Art. 10 Abs. 2 VIG; Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 3 VIV)
Auswertung, Kommunikation der Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> – Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen – öffentliche Einsicht in Stellungnahmen und in das Protokoll bei konferenziellen Verfahren (nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist) – elektronische Publikation des Ergebnisberichts unmittelbar nach Bundesratsbeschluss – Medieninformation unmittelbar nach Bundesratsbeschluss 	<ul style="list-style-type: none"> – Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen – elektronische Publikation des Ergebnisberichts (Art. 20 Abs. 1 VIV, Art. 10 Abs. 2 VIV)

Wie die obenstehende Tabelle zeigt, enthalten das VIG und die dazugehörige Verordnung in erster Linie Vorgaben für das Vernehmlassungsverfahren. Für Anhörungen sind dagegen nur einzelne, in Artikel 2 Absatz 2 VIV explizit genannte Bestimmungen verbindlich. Allerdings können die Vorgaben für Vernehmlassungen auch auf Anhörungen angewendet werden, «wenn sich das als sinnvoll erweist» (Art. 2 Abs. 3 VIV).

3 Die Praxis

In der Praxis werden die oben dargestellten Vorgaben für Vernehmlassungen eher selten auch auf Anhörungen angewendet. Die verschiedenen Erhebungen der PVK haben gezeigt, dass sich die praktische Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen in verschiedenen Aspekten deutlich unterscheidet, ins-

besondere in Bezug auf die gewährten Fristen, die eingeladenen Adressaten und die Kommunikation der Ergebnisse. Zudem wurde deutlich, dass oft bereits bei der Definition des Gegenstands und damit beim Entscheid, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist, Probleme auftreten.

3.1 Gegenstand und Entscheid über das Verfahren

Die Untersuchung der PVK hat gezeigt, dass der Gegenstand von den Verwaltungsstellen teilweise falsch eingeschätzt wird und somit die Rechtmässigkeit des Entscheids für ein Verfahren nicht immer gegeben ist. Bei der detaillierten Betrachtung der sieben ausgewählten Anhörungsverfahren (vgl. Anm. 7) wurde deutlich, dass in vier Fällen eine Anhörung durchgeführt wurde, obwohl die gesetzlichen Vorgaben eine Vernehmlassung verlangt hätten.

- In zwei der vier Fälle handelte es sich um in Artikel 3 VLG explizit genannte Gegenstände, zu denen dieses eine Vernehmlassung verlangt hätte (völkerrechtlicher Vertrag, der dem Referendum unterstellt war; Verordnung, welche die Kantone erheblich betraf und von diesen umgesetzt werden musste).
- In zwei weiteren Fällen handelte es sich um einen «Bericht»¹⁰ und damit um einen Gegenstand, der im VLG nicht explizit genannt ist. Damit hängt der Entscheid für das Verfahren von der Tragweite ab, die dem Vorhaben beigemessen wird. In zwei Fällen wurde die Tragweite von der Verwaltung fälschlicherweise als gering eingeschätzt.

Verschiedene Verantwortliche aus der Verwaltung, die zu diesen konkreten Fällen oder zum Entscheid über das Verfahren im Allgemeinen befragt wurden, haben angegeben, dass eine Anhörung statt einer Vernehmlassung genüge, wenn das betreffende Vorhaben nicht den unter Artikel 3 Absatz 1 VLG explizit genannten Vorhaben (Verfassungsänderung, wichtiges Gesetz, völkerrechtlicher Vertrag) entspreche. Dabei geht vergessen, dass in diesen Fällen Artikel 3 Absatz 2 VLG Anwendung findet und in einem zweiten Schritt zu prüfen ist, von welcher «Tragweite» das Vorhaben ist. Das Abschätzen der Tragweite wird teilweise vergessen oder nicht mit der nötigen Sorgfalt vorgenommen. Verschiedene Befragte haben dazu angemerkt, dass es für die Dienststellen insbesondere bei Verordnungen nicht immer einfach sei, die «Tragweite» des Vorhabens abzuschätzen.

Die Evaluation der PVK hat weiter gezeigt, dass Verwaltungsstellen in einzelnen Fällen auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichten (und stattdessen nur eine Anhörung durchführen), wenn ihrer Ansicht nach der Zweck des Verfahrens gemäss Artikel 2 VLG bereits erfüllt ist; etwa wenn das Vorhaben gar nicht umstritten ist oder alle interessierten Kreise bereits an der Ausarbeitung

der Vorlage beteiligt waren. Diese Möglichkeit besteht aber nur, sofern es sich beim Gegenstand nicht um ein in Artikel 3 Absätzen 1 und 3 VVG explizit genanntes Vorhaben handelt, denn zu diesen ist zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen.

Für viele Adressaten – und zwar nicht nur für Organisationen, die nur selten an Vernehmlassungen oder Anhörungen teilnehmen, sondern auch für «geübte» und häufige Teilnehmer wie Kantone oder Dachverbände – ist die soeben geschilderte Problematik gemäss eigenen Aussagen aber gar nicht relevant, weil ihnen die Differenzierung zwischen den beiden Verfahren nicht bekannt ist. Sie geben an, dass der Entscheid über die Art des Verfahrens für sie nicht wichtig sei, weil sie nicht auf die «Betitelung» des Verfahrens als Vernehmlassung oder Anhörung achten würden, sondern nur auf den konkreten Inhalt bzw. das konkrete Vorhaben. Dabei ist ihnen aber nicht bewusst, dass durch die Art des Verfahrens auch die Rahmenbedingungen und insbesondere die Fristen bestimmt werden. So haben sich von Adressaten kritisierte Beispiele von «Vernehmlassungen», bei denen die dreimonatige Frist nicht eingehalten wurde oder ständige Adressaten nicht eingeladen wurden, verschiedentlich als Anhörungen herausgestellt.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass die gesetzlichen Bestimmungen über den Gegenstand des Verfahrens einerseits von Seiten der Verwaltung teilweise missachtet oder nicht mit der notwendigen Sorgfalt angewendet werden. Andererseits sind diese Bestimmungen bzw. die Unterschiede zwischen den Gegenständen und Verfahren für die Adressaten nicht klar und führen bei diesen zu Verwirrung oder Frustration.

3.2 Form

Obwohl in den letzten Jahren gerade konferenzielle Verfahren für Kritik gesorgt haben, zeigt die Auswertung sämtlicher Vernehmlassungen und Anhörungen seit Inkrafttreten des VVG, dass Verfahren in konferenzieller Form die grosse Ausnahme sind: Nur gerade vier Vernehmlassungen (2 %) und 16 Anhörungen (5 %) wurden in dieser Form durchgeführt. Allerdings hat die Untersuchung der PVK auch gezeigt, dass in der Verwaltung teilweise die Meinung vertreten wird, die Form des Verfahrens sei frei wählbar – dies trifft aber nur bei Anhörungen zu.

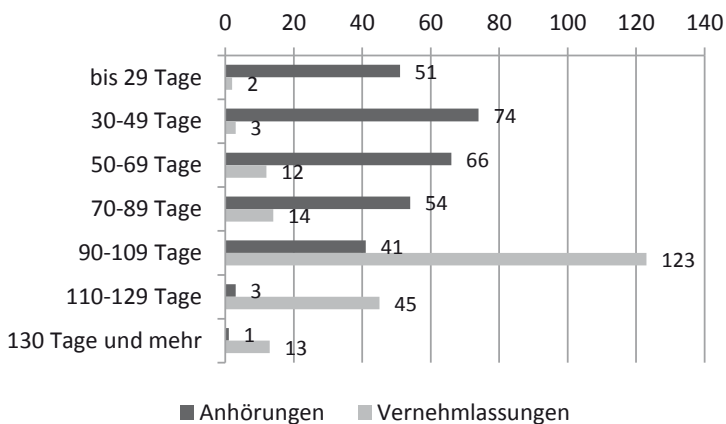
Insgesamt wurde auch deutlich, dass sowohl die Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen als auch die Verwaltung konferenziellen Verfahren eher skeptisch gegenüberstehen. Aus Sicht der Adressaten macht ein konferenzielles Verfahren nur Sinn, wenn tatsächlich eine Debatte oder ein Austausch und Wissenstransfer angestrebt wird. Dies sei aber eher in den frühen Phasen eines Gesetzgebungsprojekts der Fall; zum Zeitpunkt der Durchführung einer Vernehmlassung oder Anhörung sei es dafür hingegen oft zu spät. Die Verwaltung äussert

sich ähnlich; die befragten Personen erachten die konferenzielle Form dann als sinnvoll, wenn eine Vorlage noch wenig ausgereift ist. Die Aussagen beider Gruppen könnten allerdings auch darauf hinweisen, dass die Befragten unter konferenziellen Verfahren eher informelle Konsultationen, Hearings oder «runde Tische» im Vorverfahren der Gesetzgebung verstehen und nicht Anhörungen gemäss VLG. Denn für zahlreiche Befragte sind die Unterschiede zwischen den Verfahren nicht klar; sie stellen sich unter einer Anhörung oft ein mündliches Verfahren vor und nicht eine Anhörung gemäss VLG, die im Regelfall schriftlich durchgeführt wird.

3.3 Frist

Bei den Fristen zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen, wobei die Anhörungsfristen klar kürzer sind. Abbildung 2 zeigt, dass die gesetzlich vorgegebene Frist von drei Monaten für Vernehmlassungen in den meisten Fällen eingehalten wird. Für Anhörungen gibt es dagegen keine Fristvorgabe. Die Verwaltung nutzt diese Freiheit, indem sie für Anhörungen meist eine deutlich kürzere Frist als drei Monate ansetzt. In den meisten Anhörungen haben die Adressaten zwischen 30 und 49 Tagen Zeit, um ihre Stellungnahme zu erarbeiten. Ebenfalls häufig ist eine Frist von 59 bis 69 Tagen oder von 70 bis 89 Tagen. Sehr selten dagegen ist, dass Adressaten bei Anhörungen eine Frist von mehr als 90 Tagen bzw. drei Monaten gewährt wird.

Abbildung 2: Fristen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; Auswertung der PVK

Die Verwaltung findet die geltenden gesetzlichen Regelungen bezüglich Fristen angemessen und wünscht keine Fristvorgaben oder Mindestfristen für Anhörungen. Demgegenüber ist die grosse Mehrheit der Adressaten mit den Fristen nicht zufrieden. Kritisiert wird insbesondere, dass kurze Fristen nicht begründet werden und die «Gründe für die Hektik» oft nicht erkennbar oder nachvollziehbar sind. In diesen Fällen fühlen sich die Adressaten nicht ernst genommen und sprechen von «Alibiverfahren». Aus ihrer Sicht brauchen Kantone und komplexere Organisationen, welche ihre Stellungnahmen intern abstimmen müssen, mindestens zwei Monate, um eine fundierte und konsolidierte Stellungnahme erarbeiten zu können. Zahlreiche befragte Personen geben auch zu bedenken, dass allzu kurze Fristen nicht im Sinn der Verwaltung sein können, denn sie führten zu Qualitätseinbussen bei den Stellungnahmen. Und damit könnten die Vorhaben nicht gründlich auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden.

3.4 Adressatenkreis

Auch in Bezug auf die eingeladenen Adressaten gibt es deutliche Unterschiede zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen. Die detaillierte Auswertung einer Stichprobe (vgl. Anm. 6) von 88 Verfahren aus den Jahren 2009 und 2010 hat gezeigt, dass zu schriftlichen Vernehmlassungen im Schnitt über 90 Akteure eingeladen werden (inklusive der 51 ständigen Adressaten). Bei schriftlichen Anhörungen ist die durchschnittliche Zahl der eingeladenen Adressaten tiefer. Da es im Unterschied zu Vernehmlassungen auch keinen vorgeschriebenen Adressatenkreis gibt, kann der Kreis der konsultierten Akteure bei Anhörungen unter Umständen sehr klein sein. So wurden beispielsweise bei der Anhörung über die Anpassung der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) durch das EJPD nur gerade drei Akteure – die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren (KKJPD) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) – eingeladen.

Tabelle 2: Anzahl eingeladener Adressaten (Stichprobe)

	Durchschnitt	Minimum	Maximum	Anzahl betrachtete Verfahren
Anhörungen:				
– schriftlich	55	3	159	58
– konferenziell	53	37	73	3
Vernehmlassungen:				
– schriftlich	96	51	238	26
– konferenziell	51	51	51	1

Quelle: Liste der Bundeskanzlei; Auswertung der PVK

Bei der Bestimmung der einzuladenden Adressaten muss die Bundesverwaltung abwägen, ob sie eine umfassende Adressatenliste erstellen will, um möglichst viele Stellungnahmen und zusätzliches Wissen zu erhalten, oder ob sie die Liste eher knapp halten will, um das Verfahren effizienter durchführen zu können. Die Fallstudien haben gezeigt, dass diese Abwägung in der Regel sorgfältig gemacht wird. Die relevanten Adressaten werden nur selten, und dann eher aus Versehen, nicht eingeladen. Die Adressaten beurteilen die Auswahl der eingeladenen Akteure kritischer: 38 % geben in der Online-Befragung an, dass sie zu relevanten Verfahren nicht eingeladen wurden.

Die Problematik wird aber dadurch entschärft, dass die Verfahren sowie die dazugehörigen Unterlagen in den allermeisten Fällen auf der Seite der Bundeskanzlei publiziert werden und die Verwaltung das Teilnahmerecht für alle respektiert, indem sie auch Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten aufnimmt.

3.5 Eröffnung

Hier entspricht die Praxis den gesetzlichen Vorgaben. Das heisst, dass Vernehmlassungen jeweils durch den Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission und Anhörungen durch die Bundeskanzlei, ein Departement, ein Amt oder eine Behördenkommission eröffnet werden. Bei Vernehmlassungen ist die eröffnende Behörde in über 80 % der Fälle der Bundesrat. Etwa ein Fünftel der Vernehmlassungen (18 %) werden durch eine parlamentarische Kommission eröffnet, während die Eröffnung einer Anhörung durch eine Behördenkommission (4 %) sehr selten ist. Anhörungen werden in den meisten Fällen durch ein Departement (51 %) oder ein Amt (45 %) eröffnet.

3.6 Auswertung und Kommunikation der Ergebnisse

Anhand einer Stichprobe (vgl. Anm. 6) hat die PVK geprüft, ob die Ergebnisberichte von Vernehmlassungen und Anhörungen wie gesetzlich vorgesehen auf der Seite der Bundeskanzlei veröffentlicht werden. Dabei stellte sie fest, dass dies relativ häufig nicht der Fall war: Die Berichte fehlten bei einem Drittel der Anhörungen und einem knappen Viertel der Vernehmlassungen.

Die Evaluation hat zudem ergeben, dass die Publikation des wertneutralen Ergebnisberichts allein das Informationsbedürfnis einer grossen Mehrheit der Adressaten nicht erfüllt. Denn viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Vernehmlassungen und Anhörungen erwarten in Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben in den Ergebnisberichten auch Angaben über die Gewichtung der Stellungnahmen und Informationen dazu, wie die Vorlage als Resultat der Vernehmlassung oder Anhörung angepasst wurde.

In Bezug auf die Ergebniskommunikation bzw. die Information von Adressaten und der Öffentlichkeit über die Verwertung der Stellungnahmen zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen. Bei Vernehmlassungen nimmt der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen, entscheidet dann über die Änderung der Vorlage oder über das weitere Vorgehen und verabschiedet am Schluss eine Botschaft an das Parlament. Der Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen wird in den allermeisten Fällen mit einer Medienmitteilung bekannt gegeben. Ebenso wird in den Botschaften an das Parlament in der Regel dargelegt, was das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens war und welche Folgerungen oder Änderungen sich daraus ergeben haben. Bei Anhörungen werden die Entscheide über das weitere Vorgehen dagegen auf Ebene Departement oder Amt getroffen und üblicherweise nicht öffentlich kommuniziert. Damit ist es bei Anhörungen für die Adressaten tatsächlich wenig transparent, ob und aus welchen Gründen ihre Stellungnahme berücksichtigt und wie die Vorlage angepasst wurde. Sie können lediglich die ursprüngliche Vorlage mit dem Ergebnisbericht und der überarbeiteten Vorlage vergleichen, um (ungefähr) nachvollziehen zu können, wie ihre Stellungnahmen verwertet wurden.

4 Zusammenfassende Bewertung

Obwohl sich fast alle Befragten sehr kritisch über bestimmte Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren oder über bestimmte Aspekte des Verfahrens, wie etwa die Fristen, geäußert haben, waren sie gleichzeitig dennoch überzeugt, dass das Instrument an sich sinnvoll ist. Die Verfahren könnten ihren Zweck trotz den genannten Mängeln in der Regel erfüllen, indem sie verwaltungsexterne Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes beteiligen und so Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz von Vorhaben des Bundes.

Die Evaluation hat aber auch gezeigt, dass es bei der praktischen Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen dennoch einige Probleme und Unzulänglichkeiten gibt. Diese können in Einzelfällen dazu führen, dass ein Verfahren seinen Zweck nicht erreicht. Sie können längerfristig wohl auch die Legitimation des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens schwächen. Darüber hinaus ergeben sich aus der Untersuchung auch klare Hinweise auf die Schwächen des 2005 neu geschaffenen Vernehmlassungsgesetzes und der dazugehörigen Verordnung.

4.1 Mängel bei der praktischen Durchführung

In den konkreten Verfahren haben sich drei zentrale Probleme gezeigt:

1. Bei der Entscheidung, ob zu einem Vorhaben eine Anhörung oder eine Vernehmlassung durchgeführt werden soll, wendet die Verwaltung das VLG nicht immer mit genügender Sorgfalt an. Teilweise wird nur geprüft, ob das Vorhaben einem in Artikel 3 Absatz 1 VLG genannten Rechtsetzungsvorhaben entspricht. Ist dies nicht der Fall, wird von einer Vernehmlassung abgesehen, obwohl in diesen Fällen Artikel 3 Absätze 2 und 3 VLG zur Anwendung kommen müsste. Diese beiden Absätze halten fest, dass auch zu anderen Vorhaben, die von grosser Tragweite sind oder die Kantone in erheblichem Mass betreffen, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss. Die Abklärung der Tragweite des Vorhabens oder dessen Relevanz für die Kantone kann schwierig sein; sie wird aber auch nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt. Daneben hat die Evaluation auch gezeigt, dass die Vorgaben des VLG in einzelnen Fällen schlicht missachtet wurden, indem zu im VLG explizit genannten Rechtsetzungsvorhaben nur eine Anhörung durchgeführt wurde, obwohl das Gesetz eine Vernehmlassung verlangt hätte.
2. Die oftmals sehr kurzen Fristen bei Anhörungen führen dazu, dass die Adressaten teilweise keine Zeit haben, um eine fundierte und intern konsolidierte Stellungnahme zu erarbeiten. Wenn aber die Verwaltung keine sorgfältigen Stellungnahmen erhält, kann das betreffende Vorhaben auch nicht gründlich auf seine sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz geprüft werden. In diesen Fällen kann das Anhörungsverfahren seinen Zweck nicht erfüllen. Bei allzu kurzen Fristen, die nicht nachvollziehbar begründet werden, vermuten die Adressaten ausserdem oft ein «Alibiverfahren» und stellen dessen Glaubwürdigkeit in Frage.
3. Ein Schwachpunkt in der Anhörungspraxis und zugleich ein klarer Unterschied zur Vernehmlassungspraxis zeigt sich bei der Kommunikation über die Verwertung der Stellungnahmen. Bei Vernehmlassungen wird neben dem wertneutralen Ergebnisbericht in der Regel auch eine Medienmitteilung über die Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren publiziert. Zudem werden die wesentlichen Schlussfolgerungen aus der Vernehmlassung auch in der Botschaft an das Parlament zusammengefasst. Bei Anhörungen fehlt dagegen eine Information dazu, welche Anregungen (aus welchen Gründen) aufgenommen werden und wie die ursprüngliche Vorlage angepasst wird. Der Ergebnisbericht als wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen, der den Anhörungsteilnehmenden in der Regel nicht zugestellt, sondern

nur auf dem Internet veröffentlicht wird, erfüllt das Bedürfnis der Adressaten nach transparenter Information über die Verwertung der Stellungnahmen nicht.

4.2 Mängel in den rechtlichen Grundlagen

Neben den soeben beschriebenen Mängeln bei der praktischen Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen hat die Evaluation der PVK aber auch gezeigt, dass die rechtlichen Bestimmungen zu Vernehmlassungen und Anhörungen insgesamt unzureichend sind. Dabei sind vor allem zwei Aspekte relevant:

1. Die neu eingeführte Unterscheidung zwischen einer Anhörung und einer Vernehmlassung ist problematisch, da sie von vielen Adressaten nicht verstanden wird und zu falschen Erwartungen führt. Denn für den Entscheid der Adressaten, an einem Verfahren teilzunehmen oder nicht, ist vor allem relevant, ob und wie stark sie von einem Vorhaben betroffen sind. Die «Betitelung» eines Verfahrens als Vernehmlassung oder Anhörung interessiert sie dagegen nicht. Denn vielen Akteuren ist auch gar nicht bekannt, dass je nach «Betitelung» bzw. je nach Verfahren unterschiedliche Vorgaben gelten. Sie wissen daher beispielsweise nicht, dass es für eine Anhörung keine Vorgaben zu Fristen oder zum Adressatenkreis gibt. Viele Beispiele von «schlechten Vernehmlassungen», die in der Evaluation von Befragten genannt wurden, stellten sich bei einer genaueren Prüfung als Anhörungen heraus, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben korrekt durchgeführt worden waren.
2. Zudem ist festzuhalten, dass mit den 2005 neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen das Ziel einer Verwesentlichung und Straffung des Vernehmlassungsprozesses nicht erreicht wurde und nicht erreicht werden kann. Dies liegt insbesondere daran, dass Artikel 3 VVG für viele, genau definierte Vorhaben zwingend eine Vernehmlassung verlangt. Damit kann in diesen Fällen selbst dann nicht auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, wenn das Vorhaben unter Umständen überhaupt nicht umstritten ist oder wenn alle interessierten Kreise bereits an der Ausarbeitung beteiligt waren und damit der Zweck des Verfahrens gemäss Artikel 2 VVG bereits erfüllt ist.

5 Politische Folgerungen

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat vom Bundesrat aufgrund der oben präsentierten Ergebnisse verlangt, dass er prüfen soll, ob die Differenzierung zwischen einer Vernehmlassung und einer Anhörung zweckmässig ist und beibehalten werden soll oder ob darauf verzichtet werden kann. In

Bezug auf die praktische Durchführung fordert sie den Bundesrat insbesondere dazu auf, eine Begründungspflicht für kurze Fristen einzuführen sowie die Transparenz bei der Ergebniskommunikation zu verbessern (GPK 2011).

Céline Anderegg, lic.rer.soc / Master of Advanced Studies in Administrative Law, Evaluatorin/Projektleiterin, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste, Bern, E-Mail: celine.anderegg@parl.admin.ch

Anmerkungen

- 1 Art. 147 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).
- 2 Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) (SR 172.061).
- 3 Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (VIV), SR 172.061.1).
- 4 Vernehmlassungen und Anhörungen, welche von parlamentarischen Kommissionen oder Behördenkommissionen durchgeführt werden, wurden nicht betrachtet.
- 5 Erfasst wurden sämtliche Vernehmlassungen und Anhörungen, die nach dem 1. September 2005 eröffnet wurden. Für das Jahr 2010 wurden nur jene Verfahren erfasst, zu welchen am 1. November 2010 bereits ein Ergebnisbericht auf der Seite der Bundeskanzlei publiziert war.
- 6 In die Stichprobe aufgenommen wurden die in der zweiten Hälfte 2009 durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen der einzelnen Departemente (geordnet nach dem Eröffnungsdatum gemäss der Liste der BK) und sämtliche im Jahr 2010 durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen, zu welchen am 1. November 2010 bereits ein Ergebnisbericht auf der Seite der Bundeskanzlei publiziert war. Insgesamt wurden 88 Verfahren betrachtet: 61 Anhörungen (58 schriftlich, 3 konferenziell) und 27 Vernehmlassungen (26 schriftlich, 1 konferenziell).
- 7 Es handelt sich dabei um die Anhörungen zur Pflanzenschutzverordnung (EVD), zur Passivrauchschutzverordnung (EDI), zum sicherheitspolitischen Bericht (VBS), zum Infrastrukturbericht (UVEK), zur Stromversorgungsverordnung (UVEK), zum Bericht über das Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich (EFD) und zum Bundesgesetz zur Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens (EJPD).
- 8 Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV.
- 9 Gemäss Botschaft zum VIG (Bundesrat 2004, 556f.) verfolgen Anhörungen grundsätzlich denselben

Zweck wie Vernehmlassungen, allerdings mit einer anderen Gewichtung: Der breite Einbezug von Akteuren ist weniger wichtig, dafür stehen der Einbezug von spezifischem Fachwissen, die Information der direkt betroffenen Kreise und die Beschaffung von Grundlageninformationen im Zentrum.

- 10 Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2010 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 2010 5133); Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz (BBl 2010 8665).

Literatur

- Blaser, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen: Leske + Budrich.
- Bundesrat, 2004, Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 21. Januar 2004 (BBl 2004 536-537).
- GPK, 2011, Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. September 2011.
- Muralt-Müller, Hanna, 1997, Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie? *LeGes* 1997/2, S. 17-39.
- PVK, 2011a, Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. Juni 2011.
- PVK, 2011b, Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. Juni 2011.
- Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz (Kommentar), Stämpfli Verlag, Bern.

Résumé

Sur mandat des commissions de gestion des Chambres fédérales, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a examiné en 2011 la pratique de la Confédération en matière de procédures de consultation et d'audition. Cet examen a permis de mettre en évidence des défaillances dans le déroulement pratique de ces procédures, et de constater que les nouvelles bases légales, qui datent de 2005, présentent certaines lacunes. En particulier, la distinction entre procédure de consultation et audition s'est révélée d'un maniement malaisé et elle devrait donc faire l'objet d'un examen critique.