

Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes

**Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 9. Juni 2011

Übersicht

Das schweizerische Vernehmlassungsverfahren wurde, obwohl es eine lange Tradition hat, erst 2005 auf Gesetzesstufe geregelt. Das neue Gesetz sollte zu einer «Verwesentlichung» und qualitativen Verbesserung des Verfahrens beitragen, zudem führte es eine Unterscheidung ein zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen. Gut fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, die Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes zu evaluieren.

Im vorliegenden erläuternden Bericht werden die Grundlagen der Evaluation beschrieben. Er enthält gegenüber dem kurzen Bericht eine detailliertere Beschreibung des Untersuchungsgegenstands, des Analysemodells sowie des Vorgehens. Vor allem aber stellt er die Beschreibung und Bewertung der untersuchten Praxis ausführlicher dar als der kurze Bericht, der sich im Wesentlichen auf die Beurteilungen beschränkt. Damit trägt der erläuternde Bericht zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefert den Interessierten zusätzliche Informationen.

Umgekehrt geht der vorliegende erläuternde Bericht nicht näher auf den Anlass der Evaluation sowie auf die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen ein und er enthält auch keine Schlussfolgerungen – diese Informationen finden sich nur im kurzen Bericht.

*Der vorliegende Bericht beschreibt in **Kapitel 1** das **Untersuchungskonzept** bzw. das Vorgehen der Evaluation.*

*In den **Kapiteln 2–6** finden sich die **Ergebnisse der einzelnen Erhebungsverfahren**:*

- Kapitel 2 enthält die Analyse der Verfahrensvorgaben und Hilfsmittel (**Dokumentenanalyse**).*
- In Kapitel 3 finden sich die Ergebnisse der **quantitativen Auswertung der Grunddaten**.*
- Kapitel 4 beschreibt die **Praxis der Verwaltung**. Dabei geht es zuerst auf die Erkenntnisse aus den **Interviews auf Stufe Departement** und danach auf die Ergebnisse der **Online-Befragung in der Bundesverwaltung** ein.*
- In Kapitel 5 folgt die **Sicht der Adressaten**, wobei ebenfalls zuerst die Ergebnisse aus den **Interviews** und dann aus der **Online-Befragung** dargestellt werden.*
- Kapitel 6 enthält die **Fallstudien** zu sieben ausgewählten Anhörungen aus den letzten beiden Jahren.*

***Kapitel 7** fügt die Ergebnisse aller Erhebungen zu einer **zusammenfassenden Bewertung** zusammen.*

Inhaltsverzeichnis

1 Vorgehen der Evaluation	6
1.1 Analysemodell	6
1.1.1 Phasen des Verfahrens	6
1.2 Bewertungsmodell	7
1.2.1 Rechtmässigkeit	7
1.2.2 Zweckmässigkeit	8
1.2.3 Kriterien nach Phasen	8
1.3 Empirisches Vorgehen	11
1.3.1 Verfahren zur Erfassung der Anhörungspraxis in ihrer Breite	12
1.3.1.1 Erhebung und Analyse der Grunddaten	13
1.3.1.2 Dokumentenanalyse der Verfahrensvorgaben und Hilfsmittel	13
1.3.1.3 Online-Befragung der Bundesverwaltung	14
1.3.1.4 Leitfadeninterviews mit Generalsekretariaten	15
1.3.1.5 Online-Befragung der Adressaten	15
1.3.1.6 Leitfadeninterviews mit ständigen Adressaten	16
1.3.2 Fallstudien zur Erfassung der Anhörungspraxis in der Tiefe	17
1.3.3 Empirische Grundlagen nach Bewertungskriterien	20
1.4 Zusammenarbeit mit externen Experten	22
1.5 Grenzen des gewählten Vorgehens	22
1.6 Konsultation der betroffenen Verwaltungsstellen	23
2 Analyse der normativen Vorgaben	23
2.1 Gesetz und Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren	24
2.1.1 Vernehmlassung	24
2.1.2 Anhörung	26
2.1.3 Rechtliche Vorgaben im Vergleich	26
2.1.4 Abgrenzung der Anhörung (und Vernehmlassung) nach VIG von anderen Formen der Konsultation	29
2.1.4.1 Abgrenzung zum verwaltungsinternen Konsultationsverfahren	29
2.1.4.2 Abgrenzung zu spezialgesetzlichen Anhörungsbestimmungen	30
2.1.4.3 Abgrenzung zu Anhörungen parlamentarischer Kommissionen	30
2.2 Vorgaben und Hilfsmittel für die gesamte Bundesverwaltung	31
2.2.1 Unterlagen der Bundeskanzlei	31
2.2.1.1 Richtlinien für Bundesratsgeschäfte («Roter Ordner»)	31
2.2.1.2 Ablaufschema	31
2.2.1.3 Unterlagen zur Ausbildungsveranstaltung	32
2.2.1.4 Leitlinien zu Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen	32
2.2.2 Gesetzgebungleitfaden (Bundesamt für Justiz)	33
2.2.3 Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und dazugehöriger Kommentar	34

2.2.4	Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel für die gesamte Bundesverwaltung	35
2.3	Vorgaben und Hilfsmittel der einzelnen Departemente	36
2.3.1	Eidgenössisches Finanzdepartement	36
2.3.2	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	37
2.3.3	Eidgenössisches Departement des Innern	37
2.3.4	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	37
2.3.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	37
2.3.6	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	38
2.3.7	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	38
2.3.8	Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel auf Departementsstufe	38
2.4	Vorgaben und Hilfsmittel der einzelnen Ämter	40
2.4.1	Eidgenössische Steuerverwaltung	40
2.4.2	Bundesamt für Justiz	40
2.4.3	Bundesamt für Gesundheit	41
2.4.4	Bundesamt für Landwirtschaft	41
2.4.5	Bundesamt für Energie	42
2.4.6	Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel auf Stufe Ämter	42
2.5	Fazit	43
3	Analyse der Grunddaten	43
3.1	Entscheid	44
3.1.1	Anzahl und Form der Verfahren	44
3.1.2	Eröffnende und durchführende Behörden	45
3.2	Planung	46
3.2.1	Fristen	46
3.2.2	Zahl der eingeladenen Adressaten	51
3.3	Durchführung	53
3.3.1	Umfang der Vorlagen und Hilfestellungen	53
3.4	Ergebnisse	54
3.4.1	Zahl der eingegangenen Stellungnahmen	54
3.4.2	Auswertung und Kommunikation der Ergebnisse	55
4	Praxis aus Sicht der Bundesverwaltung	57
4.1	Koordinationsaufgabe und Praxis der Bundeskanzlei	57
4.2	Praxis der Departemente	58
4.2.1	EDA	58
4.2.2	EDI	59
4.2.3	EFD	60
4.2.4	EJPD	61
4.2.5	EVD	62
4.2.6	UVEK	63
4.2.7	VBS	64
4.2.8	Fazit	65
4.3	Ergebnisse der Online-Befragung der Absender	66
4.3.1	Entscheid	66

4.3.2 Planung	68
4.3.3 Durchführung	70
4.3.4 Ergebnisse	70
4.3.5 Zielerreichung	71
5 Praxis aus Sicht der Adressaten	72
5.1 Ständige Adressaten von Vernehmlassungen	73
5.1.1 Kantone und kantonale Konferenzen	73
5.1.1.1 Entscheid	73
5.1.1.2 Planung	74
5.1.1.3 Durchführung	75
5.1.1.4 Ergebnisse	76
5.1.1.5 Zielerreichung	76
5.1.1.6 Fazit	77
5.1.2 Politische Parteien	77
5.1.2.1 Entscheid	77
5.1.2.2 Planung	78
5.1.2.3 Durchführung	79
5.1.2.4 Ergebnisse	79
5.1.2.5 Zielerreichung	79
5.1.2.6 Fazit	80
5.1.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft	80
5.1.3.1 Entscheid	80
5.1.3.2 Planung	81
5.1.3.3 Durchführung	82
5.1.3.4 Ergebnisse	82
5.1.3.5 Zielerreichung	83
5.1.3.6 Fazit	83
5.2 Weitere interessierte Kreise (nicht ständige Adressaten)	84
5.3 Ergebnisse der Online-Befragung der Adressaten	85
5.3.1 Entscheid	86
5.3.2 Planung	88
5.3.3 Durchführung	89
5.3.4 Ergebnisse	90
5.3.5 Zielerreichung	91
5.3.6 Besonderheiten in den Antworten von Vertretern von Kantonen und Gebietskörperschaften	94
6 Analyse von sieben Anhörungen	95
6.1 Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz	95
6.2 Anhörung zur Verordnung zum Schutz von Passivrauchen	98
6.3 Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz	102
6.4 Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz	105
6.5 Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. b der Stromversorgungsverordnung und dem neuen Anhang 1	109

6.6 Anhörung zum Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen	113
6.7 Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens	118
6.8 Bewertung der Fallstudien	122
7 Gesamtbewertung	128
7.1 Entscheid	128
7.2 Planung	130
7.3 Durchführung	133
7.4 Ergebnisse	133
7.5 Zielerreichung	135
Abkürzungsverzeichnis	137
Literatur und Dokumentenverzeichnis	139
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	146
Anhang 1: Analyse der Grunddaten: Raster Datenerhebung	151
Anhang 2: Vorgaben aus Vernehmlassungsgesetz und Vernehmlassungsverordnung nach Phasen	153
Anhang 3: Interviewleitfäden	163
Anhang 4: Fragebögen Online-Befragung	168
Impressum	185

Erläuternder Bericht

1 Vorgehen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation soll folgende Hauptfrage beantworten:

- *Wie sieht die Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen aus und wie ist diese zu bewerten?*

Dabei soll auch analysiert werden, wie und auf welcher Grundlage entschieden wird, ob zu einem Vorhaben eine Anhörung durchgeführt wird bzw. wann eine Anhörung nicht genügt und eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss.

Weil das Gesetz¹ grundsätzlich nur die Praxis bei Vernehmlassungen regelt, kann die Praxis bei Anhörungen nur im Vergleich zur Praxis bei Vernehmlassungen beschrieben und bewertet werden. Neben der oben genannten Hauptfrage soll die Evaluation denn auch klären, welche Bestimmungen von Vernehmlassungsgesetz und -verordnung auch auf Anhörungen angewendet werden und welche sinnvollerweise angewendet werden müssten.

Um diese Fragestellungen zu beantworten, wurde ein Analysemodell erarbeitet und es wurden verschiedene Arten von Daten erhoben sowie Kriterien für die Bewertung festgelegt. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) arbeitete dabei mit externen Experten zusammen.

1.1 Analysemodell

1.1.1 Phasen des Verfahrens

Der Prozess einer Vernehmlassung oder Anhörung lässt sich schematisch in fünf Phasen einteilen:

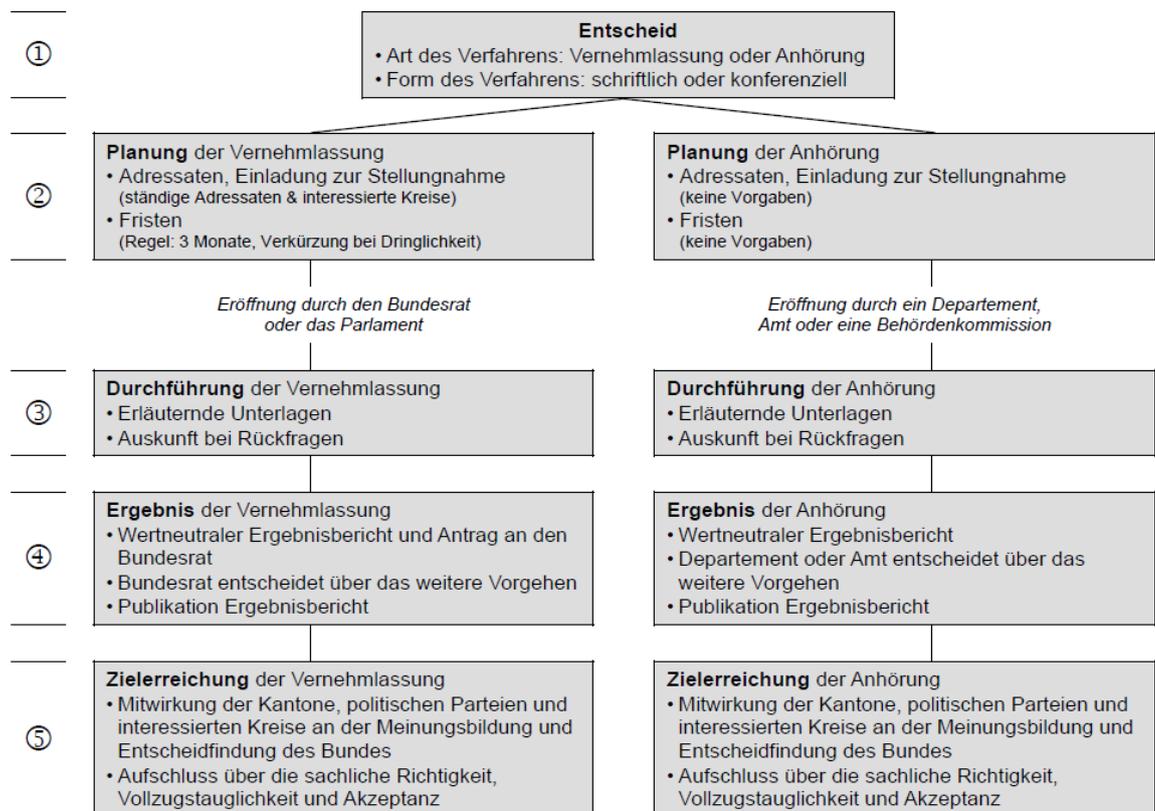
- (1) *Entscheid*: Am Anfang muss geprüft werden, ob zu einem Vorhaben aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen eine Vernehmlassung durchzuführen ist oder ob eine Anhörung genügt oder ob gar kein Verfahren nötig ist. Ausserdem muss die Form des Verfahrens (schriftlich oder konferenziell) bestimmt werden.
- (2) *Planung*: Wenn über die Art des Verfahrens entschieden wurde, ist die konkrete Vernehmlassung oder Anhörung zu planen, wobei insbesondere die Fristen sowie die einzuladenden Adressaten zu bestimmen sind. Die geplanten Verfahren sind der Bundeskanzlei (BK) zu melden. Diese hat die Aufgabe, die verschiedenen Verfahren zu koordinieren.
- (3) *Durchführung*: Das Verfahren wird eröffnet, die Unterlagen werden versandt und öffentlich zugänglich gemacht, so dass die Adressaten ihre Stellungnahmen erarbeiten und der Verwaltung zustellen können. In der Regel bezeichnet die Verwaltung eine Kontaktperson, an welche sich die Adressaten bei Fragen wenden können.

¹ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, SR 172.061.

- (4) *Ergebnisse*: Die Verwaltung wertet die Stellungnahmen aus und fasst sie in einem wertneutralen Bericht zusammen, der nach dem Entscheid über das weitere Vorgehen zu veröffentlichen ist.
- (5) *Zielerreichung*: Vernehmlassungsverfahren und implizit auch Anhörungsverfahren bezwecken gemäss Vernehmlassungsgesetz (VIG) die Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. Sie sollen zudem Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz von Vorhaben des Bundes. Zum Schluss stellt sich die Frage, inwiefern diese Ziele erreicht werden.

Abbildung 1

Phasen im Vernehmlassungs- und Anhörungsprozess



1.2 Bewertungsmodell

Die Evaluation bewertet die Anhörungspraxis des Bundes nach den beiden Kriterien Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit. Für beide Kriterien stellen die in Kapitel 2.1 erläuterten rechtlichen Vorgaben zentrale Referenzpunkte dar. Diese beiden Kriterien wurden für die einzelnen Phasen eines Anhörungsverfahrens präzisiert.

1.2.1 Rechtmässigkeit

Bei der Rechtmässigkeit wird beurteilt, inwiefern die rechtlichen Vorgaben in der Anhörungspraxis eingehalten werden.

Wie aus Kapitel 2.1.3 ersichtlich ist, existieren für Anhörungen nur sehr wenige rechtliche Vorgaben. Wichtig ist das Kriterium der Rechtmässigkeit vor allem beim Entscheid, ob eine Anhörung durchgeführt werden soll. Dabei geht es um die Frage, ob es sich beim Gegenstand tatsächlich um ein Vorhaben von «untergeordneter Tragweite» handelt. In der Phase der Planung sollte eine Koordination mit der Bundeskanzlei stattfinden, denn sowohl die geplanten, als auch die laufenden Verfahren müssen auf der Seite der Bundeskanzlei publiziert sein. Die Anhörungsunterlagen und schliesslich der Ergebnisbericht müssen zudem elektronisch publiziert werden.

1.2.2 Zweckmässigkeit

Die rechtlichen Vorgaben zu Anhörungsverfahren lassen der Bundesverwaltung erhebliche Handlungsspielräume offen. Bei der Bewertung der Zweckmässigkeit geht es um die Frage, ob die Verwaltung diese Spielräume im Sinne der Ziele des Gesetzes nutzt.

Gemäss Vernehmlassungsverordnung sollen die Bestimmungen, die für Vernehmlassungen gelten, auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich dies als sinnvoll erweist. Die rechtlichen Vorgaben für Vernehmlassungen stellen somit einen wichtigen Orientierungspunkt bei der Beurteilung der Anhörungspraxis dar. Dies umso mehr, als bereits die explorativen Gespräche im Rahmen der Evaluation ergeben haben, dass viele Adressaten die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen nicht kennen (vgl. auch Abschnitt 1.5) und dementsprechend an Anhörungen häufig dieselben Erwartungen stellen wie an Vernehmlassungen.

Es kann allerdings zweckmässig sein, gewisse Bestimmungen, die für Vernehmlassungen gelten, bei Anhörungen nicht anzuwenden. Die Evaluation hat deshalb untersucht, wie diese Abweichungen durch die Bundesverwaltung begründet wurden.

Zur Bewertung der Zweckmässigkeit stützt sich die Evaluation teilweise auf die Einschätzungen der Adressaten der Verfahren und der zuständigen Bundesstellen ab.

1.2.3 Kriterien nach Phasen

Die beiden Kriterien Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit wurden für die einzelnen Phasen des Prozesses wie folgt präzisiert:

Kriterien nach einzelnen Phasen

Phase	Kriterium	Indikatoren
Entscheid	Rechtmässigkeit Entscheid für An- hörung	<ul style="list-style-type: none"> – Ist keines der Kriterien, die die Durchführung einer Vernehmlassung verlangen, erfüllt? (Art. 3 VIG) – Handelt es sich um ein Vorhaben von untergeordneter Tragweite? (Art. 10 Abs. 1 VIG)
	Zweckmässigkeit Entscheid für An- hörung	<ul style="list-style-type: none"> – Ist zu erwarten, dass das Verfahren einen Beitrag zu den Zielen von Vernehmlassungsverfahren leisten kann, d.h. einen Beitrag zur: <ul style="list-style-type: none"> – Partizipation an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung? – sachlichen Richtigkeit? – Vollzugstauglichkeit? – Akzeptanz? – Falls nein, ist der Entscheid für eine Anhörung anderweitig nachvollziehbar begründet?
	Zweckmässigkeit der gewählten Form	<ul style="list-style-type: none"> – Wird das Verfahren im Regelfall schriftlich durchgeführt? – Wird das Verfahren nur in Ausnahmefällen bei Dringlichkeit konferenziell durchgeführt? – Falls ein konferenzielles Verfahren durchgeführt wird, ist dies nachvollziehbar begründet?
Planung	Rechtmässigkeit der Koordination	<ul style="list-style-type: none"> – Werden geplante Anhörungen in die Halbjahresplanung der Departemente aufgenommen, der Bundeskanzlei gemeldet und durch diese zeitlich koordiniert? (Art. 5 Abs. 3 VIG) – Wird die Liste der geplanten Anhörungen halbjährlich elektronisch publiziert?
	Zweckmässigkeit der Frist	<ul style="list-style-type: none"> – Wird die Drei-Monats-Frist (inkl. Verlängerungen), die für Vernehmlassungen gilt, in der Regel auch bei Anhörungen eingehalten? – Falls nein, sind kürzere Fristen nachvollziehbar begründet? – Ist die Frist auf jeden Fall so gewählt, dass die Adressaten eine substantielle, intern konsolidierte Stellungnahme erarbeiten können?
	Zweckmässigkeit des Adressaten- kreises	<ul style="list-style-type: none"> – Wird jeder Person und Organisation ein Teilnahmerecht an der Anhörung zugestanden? – Werden die ständigen Adressaten (Kantonsregierungen und Dachverbände Gemeinden, politische Parteien, Wirtschaftsdachverbände) auch bei Anhörungen eingeladen? – Falls nein, sind Abweichungen vom Grundsatz der Teilnahme aller sowie die fehlende Einladung gewisser ständiger Adressaten nachvollziehbar begründet?
Durchführung	Rechtmässigkeit der Eröffnung	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde die Anhörung durch ein Departement, Amt oder eine Behördenkommission (nicht Bundesrat) eröffnet? (Art. 1 Abs. 2 VIG) – Wurde die Anhörung in der elektronisch zugänglichen Liste der laufenden Verfahren publiziert? – Wurden die Anhörungsunterlagen elektronisch zugänglich gemacht?
	Zweckmässigkeit der Unterlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Ist zusätzlich zur Vorlage ein erläuternder Bericht zu den Grundzügen des Vorhabens und einzelnen Bestimmungen vorhanden? – Enthält das Begleitschreiben an Adressaten die Angabe der Frist, der elektronischen Bezugsquelle und allfällige Fragen? – Liegen die Unterlagen in 3 Amtssprachen vor und wurden sie auf Papier versendet bzw. sind sie elektronisch zugänglich? – Falls auf gewisse Unterlagen, Angaben, Übersetzungen oder den Papierversand verzichtet wurde, ist dies nachvollziehbar begründet? – Sind die Unterlagen aus Sicht der Adressaten verständlich?

Phase	Kriterium	Indikatoren
	Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung	<ul style="list-style-type: none"> – Hat die Verwaltung eine Kontaktstelle genannt, die innert nützlicher Frist erreichbar war und kompetent zu Fragen der Adressaten Auskunft geben konnte? – Konnten die Adressaten ihre Stellungnahme sowohl auf Papier als auch elektronisch einreichen? – Bestand bei konferenziellen Verfahren die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme? – Falls die Stellungnahmen nur in einer bestimmten Form (mündlich, auf Papier oder elektronisch) eingereicht werden konnten, war diese Einschränkung nachvollziehbar begründet?
	Rechtmässigkeit der Publikation	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde ein Ergebnisbericht erstellt und elektronisch publiziert? (<i>Art. 21 Art. 10 Abs. 2 VIG</i>)
	Zweckmässigkeit Ergebnisbericht	<ul style="list-style-type: none"> – Entspricht der Ergebnisbericht einer übersichtlichen und wertungsfreien (d. h. neutralen und vollständigen) Zusammenfassung der Stellungnahmen? – Ist bei einem konferenziellen Verfahren das Protokoll Teil des Berichts? – Falls bei konferenziellen Verfahren das Protokoll nicht Teil des Berichts ist, ist dies nachvollziehbar begründet? – Ist der Ergebnisbericht aus Sicht der Adressaten ausgewogen und leicht verständlich?
Ergebnisse	Zweckmässigkeit in Bezug auf die Transparenz der Auswertung	<ul style="list-style-type: none"> – Wird nach Ablauf der Anhörungsfrist Einsicht in die Stellungnahmen und bei konferenziellen Verfahren Einsicht ins Protokoll gewährt? – Falls nein, ist die Verweigerung der Einsicht in Stellungnahmen bzw. Protokolle nachvollziehbar begründet? – Wurden Stellungnahmen der Kantone bei Umsetzungsfragen besonders berücksichtigt? – Falls nein, ist dies nachvollziehbar begründet? – Ist die Gewichtung der Stellungnahmen nachvollziehbar begründet?
	Zweckmässigkeit der Ergebniskommunikation	<ul style="list-style-type: none"> – Wie viel Zeit vergeht zwischen dem Ablauf der Anhörungsfrist und der Publikation des Ergebnisberichts? – Sind die Adressaten und/oder weitere interessierte Kreise (Medien) über die Publikation des Ergebnisberichts und das weitere Vorgehen informiert worden? – Falls nein, ist der Verzicht auf eine aktive Information nachvollziehbar begründet? – Ist die Verwertung der Stellungnahmen aus Sicht der Adressaten nachvollziehbar?

Phase	Kriterium	Indikatoren
Zielerreichung	Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> – War das Anhörungsverfahren geeignet, um eine Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes zu erreichen? (Einladung der relevanten Akteure und Eignung der Rahmenbedingungen für eine Stellungnahme) – Wurde durch das Anhörungsverfahren tatsächlich eine Beteiligung der genannten Akteure an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes erreicht?
	Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – War das Verfahren geeignet, um Aufschluss über die sachliche Richtigkeit des Vorhabens zu geben? (Erschliessung von Fachwissen) – Wurde die sachliche Richtigkeit des Vorhabens durch das Verfahren tatsächlich verbessert?
	Zweckmässigkeit bezüglich Vollzugstauglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> – War das Verfahren geeignet, um Aufschluss über Vollzugstauglichkeit des Vorhabens zu geben? (Hinweise von Vollzugsträgern) – Wurde die Vollzugstauglichkeit des Vorhabens durch das Verfahren tatsächlich verbessert?
	Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> – War das Verfahren geeignet, um Aufschluss über die Akzeptanz des Vorhabens zu geben? (substanzieller Einbezug von entscheidenden Akteuren) – Wurde die Akzeptanz des Vorhabens durch das Verfahren tatsächlich verbessert?

Aus der Bewertung der Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Anhörungspraxis für die einzelnen Phasen kommt die Evaluation zu einer Gesamtbewertung dieser beiden Kriterien:

Tabelle 2

Kriterien Gesamtbewertung

Kriterium	Indikatoren
Rechtmässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Entspricht die Anhörungspraxis des Bundes insgesamt den rechtlichen Vorgaben? – Weisen allfällige Abweichungen auf Vollzugsdefizite oder auf Unklarheiten bei den rechtlichen Grundlagen hin?
Zweckmässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Sind Unterschiede im Vorgehen zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen sachlich begründet? – Sind Unterschiede zwischen verschiedenen Anhörungsverfahren sachlich begründet? – Nutzt die Bundesverwaltung die rechtlichen Handlungsspielräume beim Anhörungsverfahren im Sinne der Ziele des Gesetzes?

Aus dieser Gesamtbewertung lässt sich einerseits die Hauptfragestellung der Evaluation nach der Güte der Anhörungspraxis beantworten. Andererseits lässt sich daraus ebenfalls ableiten, welche rechtlichen Bestimmungen sinnvollerweise auch für Anhörungen Gültigkeit haben sollten.

1.3 Empirisches Vorgehen

Bei der Datenerhebung wurden einerseits Verfahren gewählt, die geeignet sind, um die Anhörungspraxis in ihrer Breite und Varianz zu erfassen, wobei bei diesen Erhe-

bungen die Kontrastierung mit der Praxis bei Vernehmlassungen jeweils einen wichtigen Stellenwert eingenommen hat. Andererseits wurde mit den Fallstudien ein Verfahren gewählt, das in die Tiefe geht und geeignet ist, gewisse Aspekte der Anhörungspraxis anhand von konkreten Beispielen im Detail nachzuverfolgen.

1.3.1 Verfahren zur Erfassung der Anhörungspraxis in ihrer Breite

Zur Erfassung der Anhörungspraxis in ihrer Breite und Varianz wurden eine quantitative Erhebung der Grunddaten und eine Dokumentenanalyse vorgenommen, zwei Online-Befragungen sowie Leitfadeninterviews mit verschiedenen Personengruppen durchgeführt. Die Erhebungen sind in Tabelle 3 im Überblick dargestellt und werden unten einzeln erläutert.

Tabelle 3

Datenerhebungen zur Anhörungspraxis im Allgemeinen

Erhebungsfokus	Erhebungsverfahren	Datenquelle/Stichprobe	Erhebungszeitpunkt bzw. Zeitraum
Grunddaten zu Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren	Quantitative Erfassung der Grunddaten aller Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren	Sämtliche auf der BK-Internetseite verzeichneten, abgeschlossenen Verfahren seit Inkrafttreten des VIG	01.09.2005–01.11.2010
Verfahrensvorgaben und Hilfsmittel der Bundesverwaltung	Dokumentenanalyse der normativen Vorgaben und Hilfsmittel (z.B. Prozessbeschreibungen, Leitfäden, Checklisten)	Dokumente mit Verfahrensvorgaben oder Erläuterungen zum Verfahren auf Stufe Bundesverwaltung, Departemente sowie von den fünf Ämtern, deren Praxis im Rahmen einer Fallstudie genauer betrachtet wurde	Einforderung am 27.09.2010 (Frist: 15.10.2010)
Allgemeine Praxis aus Sicht der Bundesverwaltung	Online-Befragung der auf der BK-Seite aufgeführten Kontaktpersonen in der Bundesverwaltung	88 Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren aus allen Departementen	2009–2010
	Leitfadeninterviews mit den Generalsekretariaten aller Departemente sowie mit der Bundeskanzlei	8 Interviews mit den von den Departementen bzw. von der BK bezeichneten zuständigen Personen	Okt. bis Dez. 2010
Allgemeine Praxis aus Sicht der ständigen Adressaten	Online-Befragung der Adressaten von Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren	Sämtliche Adressaten von 88 Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren (ohne Einzelpersonen)	2009–2010
	Leitfadeninterviews mit ausgewählten ständigen Adressaten	22 Interviews mit Kantonen, Parteien, Dachverbänden	Dez. 2010 bis Feb. 2011

1.3.1.1 Erhebung und Analyse der Grunddaten

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben (vgl. Kapitel 2.1) müssen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren der Bundeskanzlei gemeldet und von dieser elektronisch veröffentlicht werden. Hierzu hat die Bundeskanzlei eine entsprechende Internetseite eingerichtet.² Die seit Inkrafttreten des VIG am 1. September 2005 verzeichneten und bis zum 1. November 2010 abgeschlossenen Verfahren hat die PVK zusammen mit weiteren auf der Internetseite verfügbaren Angaben (Datum Eröffnung, Datum Abschluss, zuständige Verwaltungseinheit, Art und Form des Verfahrens, Vorhandensein eines Ergebnisberichts usw.) erfasst und ausgewertet. Daraus lassen sich beschreibende Angaben zu Häufigkeiten, Fristen sowie erste Bewertungen in Bezug auf die Rechtmässigkeit der Verfahren gewinnen. Eine Übersicht über die erhobenen Daten findet sich in der Tabelle im Anhang 1. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Kapitel 3 dargestellt.

1.3.1.2 Dokumentenanalyse der Verfahrensvorgaben und Hilfsmittel

Ziel der Dokumentenanalyse war es, die zusätzlich zu den rechtlichen Grundlagen vorhandenen Verfahrensvorgaben und Hilfsmittel zu erheben, die verwaltungsintern zu möglichst optimalen Vernehmlassungen und Anhörungen beitragen sollen. Dazu wurden sämtliche Departemente sowie die zwölf Ämter bzw. Verwaltungseinheiten angeschrieben, die gemäss der Auswertung der Grunddaten seit Inkrafttreten des VIG am meisten Vernehmlassungen und Anhörungen durchgeführt hatten³. Zudem führte die PVK auch selber eine Recherche durch (Internet und soweit zugänglich auch Intranet-Seiten der Departemente und Ämter).

Die PVK erhielt von allen angeschriebenen Verwaltungseinheiten eine Rückmeldung, wobei sämtliche Departemente⁴ wie auch einige Ämter angaben, über keine zusätzlichen, eigenen Vorgaben oder Hilfsmittel zu verfügen (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4). Viele Verwaltungseinheiten verwiesen auf den so genannten «roten Ordner» der Bundeskanzlei und/oder auf den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz. Diese wurden ebenfalls in die Analyse miteinbezogen (vgl. Kapitel 2.1.4). Aus inhaltlichen und Ressourcengründen wurden schliesslich von den Vorgaben und Hilfsmitteln auf Amtsstufe nur diejenigen der Verwaltungsstellen ausgewertet, deren Praxis auch im Rahmen von Fallstudien genauer betrachtet wurde (BFE, BAG, BLW, BJ, ESTV).

Die Dokumente wurden einer computergestützten qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen, wobei jene Stellen kodiert wurden, die Vorgaben und Erläuterungen zu Vernehmlassungen oder Anhörungen enthielten. Gleichzeitig wurde bestimmt, welche Phase des Analysemodells die markierten Stellen betrafen. Schliesslich wurde die Verbindlichkeit der Vorgaben und Hilfsmittel sowie deren Kohärenz mit den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben bewertet. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in den Kapiteln 2.1.4–2.4 erläutert.

² <http://www.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html> (01.03.2011)

³ ASTRA, BAV, BAFU, BFE, BAG, BLW, BVET, SECO, BJ, BFM, fedpol, ESTV

⁴ Das VBS gab an, über keine spezifischen Vorgaben oder Hilfsmittel zu verfügen; allerdings wurden solche von der PVK selber auf der Intranetseite ausfindig gemacht.

1.3.1.3 Online-Befragung der Bundesverwaltung

Zu einer Stichprobe von 88 Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren aus den Jahren 2009 und 2010 wurde je eine schriftliche, standardisierte Befragung bei der Bundesverwaltung und bei den Adressaten (siehe Abschnitt 1.3.1.5) durchgeführt.

Aus der Gesamtheit der gemäss der quantitativen Erhebung am 1. November 2010 abgeschlossenen Verfahren aus den Jahren 2009 und 2010 wurde in mehreren Schritten eine Stichprobe gezogen:

1. Sämtliche Verfahren, zu denen auf der Internetseite der BK noch kein Ergebnisbericht publiziert war, wurden ausgeschlossen.
2. Für das Jahr 2010 wurden sämtliche abgeschlossenen Verfahren mit vorhandenem Ergebnisbericht ausgewählt.
3. Für das Jahr 2009 wurde pro Departement (gemäss Zuständigkeitsbereich) die zweite Hälfte der abgeschlossenen Verfahren mit vorhandenem Ergebnisbericht ausgewählt.

Dieses Vorgehen ergab eine Stichprobe von 88 Verfahren, die sich wie folgt auf die verschiedenen Arten von Verfahren und Departemente aufteilen:

Tabelle 4

Stichprobe für die Online-Befragungen

Art des Verfahrens Eröffnende Behörde	Departementale Zuständigkeit							Total
	EFD	EJPD	EDI	EDA	VBS	EVD	UVEK	
Anhörungen	12	6	5		4	19	15	61
Amt	7	3	1			15	3	29
Departement	3	3	4		4	4	12	30
Behördenkommission	2							2
Vernehmlassungen	7	11	5	1	1		2	27
Bundesrat	7	9	5	1	1		2	25
Parlamentskommission		2						2
Total	19	17	10	1	5	19	17	88

Bei den 88 Verfahren handelte es sich um 61 Anhörungen und 27 Vernehmlassungen. Je die Hälfte der Anhörungen wurde durch ein Amt, die andere Hälfte durch ein Departement eröffnet. Nur zwei Anhörungen wurden durch eine Behördenkommission eröffnet. Die näher untersuchten Vernehmlassungen wurden mit zwei Ausnahmen, bei welchen eine parlamentarische Kommission zuständig war, vom Bundesrat eröffnet. Das EDA ist nur mit einem Verfahren, das VBS mit fünf Verfahren, die übrigen Departemente mit zehn und mehr Verfahren in der Stichprobe vertreten.

Angeschrieben wurden die auf der Internetseite der Bundeskanzlei aufgeführten Kontaktpersonen in der Bundesverwaltung. Einige von ihnen waren für mehrere der 88 Verfahren aus der Stichprobe zuständig, so dass schliesslich 81 Personen kontaktiert wurden. Im Vordergrund standen ihre Erfahrungen und konkreten Tätigkeiten bei den Verfahren, an denen sie beteiligt waren. Die Personen wurden befragt nach den Kriterien für den Entscheid über das Verfahren, nach den Faktoren, welche die Form, Fristen und den Adressatenkreis bestimmen sowie nach den Kriterien für die Gewichtung von Stellungnahmen und nach wichtigen Problemen, die bei Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren aufgetaucht sind. Schliesslich wurden die Kon-

taktstellen um eine Einschätzung der Zielerreichung gebeten. Der Fragebogen ist in seiner ganzen Länge im Anhang 4 abgebildet.

In der Ankündigungsnachricht, die durch die PVK verschickt wurde, wurde deutlich gemacht, dass die Teilnahme an der Umfrage für die Personen aus der Bundesverwaltung eine Pflicht darstellt. Die Online-Befragung wurde am 25. November 2010 gestartet und dauerte bis zum 20. Dezember 2010, wobei am 8. Dezember noch eine Erinnerungsnachricht verschickt wurde. Der Rücklauf betrug 87%. Die Ergebnisse der Befragung werden in Kapitel 4.3 erläutert.

1.3.1.4 Leitfadeninterviews mit Generalsekretariaten

Zur Erfassung der allgemeinen Praxis der Departemente bei Anhörungen wurden mit den Generalsekretariaten aller sieben Departemente sowie mit der Sektion Recht der Bundeskanzlei, die für die Koordination der Verfahren zuständig ist, Leitfadeninterviews durchgeführt. Dabei handelte es sich um sieben Einzelinterviews und ein Gespräch, an dem zwei Auskunftspersonen teilnahmen. Drei Gespräche wurden Mitte Oktober 2010 zu Beginn der Untersuchung durchgeführt und hatten eher einen explorativen Charakter. Die restlichen fünf Interviews fanden Mitte Dezember 2010 statt.

Die Personen wurden nach der Abgrenzung des Instruments der Anhörung gegenüber Vernehmlassungen befragt, nach den Kriterien, die beim Entscheid für eine Anhörung eine Rolle spielen, nach den Bestimmungsgründen für die Fristen und die Grösse des Adressatenkreises sowie nach Gewichtungskriterien für die Stellungnahmen. Wichtig bei den Interviews war auch die Erfassung der Rahmenbedingungen, unter welchen die Verwaltung die Verfahren durchführt, sowie die Frage, welche Hilfsmittel genutzt werden und inwiefern innerhalb des Departements und zwischen Departementen eine Harmonisierung der Anhörungspraxis angestrebt wird. Der Leitfaden für die Gespräche ist im Anhang 3 abgebildet.

Die Gespräche dauerten in der Regel 60–90 Minuten und wurden handschriftlich protokolliert. Die Ergebnisse der Leitfadeninterviews mit den Generalsekretariaten sind im Kapitel 4.2 zu finden.

1.3.1.5 Online-Befragung der Adressaten

Die quantitative Erhebung bei den Adressaten lieferte eine breite Aussensicht auf die Praxis der Bundesverwaltung aus der Perspektive von Personen, die an mindestens einer Anhörung beteiligt waren. Die Stichprobe der 88 Verfahren, zu welchen auch die Kontaktpersonen aus der Bundesverwaltung befragt wurden (vgl. Abschnitt 1.3.1.3), diente auch als Grundlage für die Auswahl der Adressaten. Über Internetrecherchen wurden die Kontaktadressen (E-Mail-Adressen) der auf der Adressatenliste aufgeführten Institutionen und Stellen ermittelt.⁵

Insgesamt wurden 921 Organisationen und Institutionen angeschrieben. Im Vordergrund standen deren Erfahrungen mit der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis

⁵ Für eine kleine Zahl von Adressaten (<5%) konnte keine E-Mail-Adresse eruiert werden, diese Adressaten wurden in der Folge nicht zu der Online-Befragung eingeladen.

und deren Bewertung. Es ging darum herauszufinden, ob für die Adressaten die Wahl zwischen Vernehmlassung und Anhörung nachvollziehbar ist, wie sie die Durchführung beurteilen (z. B. Verständlichkeit der Unterlagen, Fristen, Unterstützung durch Kontaktstelle der Verwaltung), ob sie zu den für sie relevanten Verfahren eingeladen werden und wie sie die Verwertung der Stellungnahmen beurteilen. Zudem sollte die Online-Befragung auch Aufschluss geben über die Rahmenbedingungen (Fachwissen, Zeit), unter welchen Adressaten ihre Stellungnahmen erarbeiten. Schliesslich wurden die Adressaten auch um eine Einschätzung der Zielerreichung gebeten. Der Fragebogen findet sich in seiner ganzen Länge im Anhang 4 abgebildet.

In der Ankündigungsnachricht, die durch die PVK verschickt wurde, wurde deutlich gemacht, dass die Teilnahme an der Umfrage freiwillig ist. Die Online-Befragung wurde, wie jene bei den Kontaktstellen in der Bundesverwaltung, am 25. November 2010 gestartet und dauerte bis zum 20. Dezember 2010, wobei am 8. Dezember noch eine Erinnerungsnachricht verschickt wurde. Der Rücklauf betrug 34%. Die Ergebnisse der Befragung werden in Kapitel 5.3 erläutert.

1.3.1.6 Leitfadeninterviews mit ständigen Adressaten

Am meisten Erfahrung mit der Vernehmlassungspraxis des Bundes haben die ständigen Adressaten, die zu sämtlichen Vernehmlassungen eingeladen werden. Ein Grossteil dieser Adressaten wird auch regelmässig zu Anhörungen eingeladen. Mit diesen Schlüsselinstitutionen wurden deshalb im Rahmen der Evaluation Leitfadeninterviews durchgeführt, um die Ergebnisse aus der Online-Befragung zu vertiefen und differenzieren.

Insgesamt wurden zwischen Mitte Dezember 2010 und Mitte Februar 2011 21 Leitfadeninterviews durchgeführt (vgl. Tabelle 5). Bei den Kantonen handelte es sich um neun persönliche Gespräche von 60–90 Minuten, an denen eine oder zwei Personen teilnahmen. 12 Interviews wurden mit Vertretern von Parteien und Dachverbänden geführt. In der Regel waren dies ebenfalls persönliche Gespräche von 60–90 Minuten mit einer oder mehreren Auskunftspersonen. 56 Interviews wurden telefonisch abgewickelt, diese dauerten rund 45–60 Minuten. Sämtliche Gespräche wurden handschriftlich protokolliert.

Tabelle 5

Leitfadeninterviews mit ständigen Adressaten

Personengruppe	Anzahl Gespräche	Zeitraum der Gespräche
Kantone (Regierungsmitglieder, Staatskanzleien, kantonale Konferenzen)	9	Mitte Januar bis Mitte Februar 2011
Parteien (Generalsekretariate)	6	Mitte Dezember 2010 bis Mitte Januar 2011
Dachverbände	6	Mitte Dezember 2010 bis Anfang Januar 2011
<i>Total</i>	<i>21</i>	

Die Personen wurden nach der Abgrenzung des Instruments der Anhörung gegenüber Vernehmlassungen befragt, nach den Gründen für oder gegen eine Teilnahme

an einem Verfahren, nach der Zweckmässigkeit der Unterlagen, Fristen und Unterstützung durch die Verwaltung und nach der Zufriedenheit mit den Ergebnissen. Wichtig bei den Interviews war auch die Erfassung der Rahmenbedingungen, unter welchen die Adressaten ihre Stellungnahmen erarbeiten. Der Leitfaden für die Gespräche findet sich im Anhang 3. In einzelnen Fällen wurde bei den Interviews neben der allgemeinen Praxis auch eine konkrete Anhörung thematisiert und so zugleich Informationen für die Erarbeitung der Fallstudien gesammelt.⁶ Die Ergebnisse der Leitfadeninterviews mit den Adressaten sind in den Kapiteln 5.1 und 5.2 dargestellt.

1.3.2 Fallstudien zur Erfassung der Anhörungspraxis in der Tiefe

Um ein vertieftes Verständnis der Anhörungsprozesse zu erlangen – sowohl was das Handeln der Bundesverwaltung als auch die Beteiligung der Adressaten und die Ergebnisse der Anhörungen betrifft – wurden sieben Fallstudien erarbeitet. Sie werden in Kapitel 6 im Detail beschrieben.

Die Fallstudien wurden aus der Stichprobe ausgewählt, die als Basis für die Online-Befragung diente (vgl. Abschnitt 1.3.1.3), wobei die Vernehmlassungen ausgeklammert wurden. Mit der Auswahl der Fälle aus der Stichprobe ist einerseits gewährleistet, dass gewisse Daten wie etwa die Anzahl der Adressaten zur Verfügung stehen. Andererseits ist durch die zeitliche Beschränkung der Stichprobe auf Verfahren aus den Jahren 2009 und 2010 am ehesten gewährleistet, dass sich die befragten Personen noch an den konkreten Fall erinnern.

Zur Auswahl der Fälle wurden zusätzliche Kriterien herangezogen. In Tabelle 6 wurden die ausgewählten Fälle gemäss dieser Kriterien situiert.

Erstens sollten die untersuchten Fälle aus verschiedenen Departementen stammen. Auf einen Fall aus dem EDA wurde aufgrund der sehr geringen Anzahl Anhörungen in diesem Departement (vgl. Abbildung 3, S. 45) verzichtet. Stattdessen wurden zwei Fälle im UVEK ausgewählt, das unter den Departementen dasjenige ist, das mit Abstand am meisten Anhörungen durchführt.

Zweitens sollten die Fälle aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten stammen, die unterschiedlich häufig Anhörungen durchführen. Mit BAG, BLW und ESTV wurden drei Ämter berücksichtigt, die über einen grossen Erfahrungsschatz verfügen. Zwei Fälle wurden aus Verwaltungseinheiten aus dem Mittelfeld (BJ, BFE) gewählt, und in zwei Fällen waren Generalsekretariate (GS VBS, GS UVEK) zuständig, die über wenig Erfahrung bei der Durchführung von Anhörungen verfügten.

Drittens sollten die Fälle sowohl Anhörungen abdecken, die auf Departementsstufe eröffnet wurden, als auch solche auf Amtsstufe. Auf Verfahren von Behördenkommissionen wurde bewusst verzichtet, da sie eher selten sind und sich die Evaluation auf die zentrale Bundesverwaltung konzentrierte.

Viertens sollten die schriftlichen Verfahren im Zentrum stehen. Da aber einige der eher seltenen konferenziellen Verfahren in jüngerer Vergangenheit zu grossen Dis-

⁶ Dies war der Fall in den Interviews mit den Kantonsregierungen (ZH, TG, BE, NW), bei der SP und der SVP sowie den vier Wirtschaftsverbänden KV Schweiz, SGV, SBV, Swissmem.

kussionen Anlass gegeben hatten, wurden zusätzlich zwei Fälle aufgenommen, die neben einem schriftlichen auch einen konferenziellen Teil hatten.

Fünftens sollten sich die Fälle bezüglich der Gegenstände unterscheiden. Typischerweise werden Anhörungen zu Verordnungen durchgeführt. Drei der Fälle haben deshalb Verordnungen zum Gegenstand. Daneben werden Anhörungen zu Berichten durchgeführt. Seit Inkrafttreten des neuen VIG betrafen 6.2% der Anhörungen Berichte, in den Jahren 2009 und 2010 sogar 12.5%. Folglich wurden zwei Fälle von Berichten ausgewählt, darunter die Anhörung zum Sicherheitspolitischen Bericht, die kontrovers war. Ein dritter Fall betrifft einen Bericht zu einem internationalen Abkommen, wobei letzteres als eigentlicher Gegenstand zu gelten hat; das Abkommen wurde aus Vertraulichkeitsgründen nicht direkt in die Anhörung gegeben. Eine Ausnahme stellt der Fall einer Anhörung zu einem Bundesgesetz dar. Er wurde ausgesucht, um die Entscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung näher zu untersuchen.

Sechstens wurde bei der Auswahl darauf geachtet, dass die Fristen unterschiedlich lange sind. Mit 14 Tagen liegt die kürzeste Frist deutlich unter dem Durchschnitt von Anhörungen, während zwei Fälle mit Fristen von über 100 Tagen deutlich darüber liegen.

Siebtens galt es, unterschiedlich grosse Anhörungen auszuwählen, was sich einerseits an der Anzahl der eingeladenen Adressaten, andererseits an der Anzahl der Stellungnahmen widerspiegelt. Zusätzlich wurde darauf geachtet, sowohl Fälle auszuwählen, bei denen mehr Adressaten angeschrieben wurden als schliesslich Stellungnahmen eingingen wie auch umgekehrt Anhörungen, bei denen zahlreiche Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren eingetroffen waren.

Die ausgewählten Fälle sollten damit die Breite der Praxis innerhalb der Bundesverwaltung abbilden. Es wurde aber nicht unbedingt darauf geachtet, dass die jeweiligen Fälle auch repräsentativ sind für die Praxis der betrachteten Departemente, Ämter oder Dienststellen. Daraus ergibt sich, dass aus den ausgewählten Fällen keine Rückschlüsse auf die generelle Praxis der betrachteten Stelle gezogen werden kann.

Tabelle 6

Situierung der Fälle bezüglich der Auswahlkriterien

Kriterium	Pflanzenschutz- verordnung	Passivrauchschutz- verordnung	Sicherheitspolitischer Bericht	Infrastrukturbericht	Stromversorgungs- verordnung	Bericht zu Doppelbe- steuerungsabkommen mit Österreich	Bundesgesetz zur Ko- ordination des Asyl- und Auslieferungsver- fahrens
Departement	EVD	EDI	VBS	UVEK	UVEK	EFD	EJPD
Verwaltungseinheit	BLW	BAG	GS VBS	GS UVEK	BFE	ESTV	BJ
Erfahrung der Ver- waltungseinheit mit Anhörungen	gross (>20 Verfahren seit Inkrafttreten)	gross (>20 Verfahren seit Inkrafttreten)	klein (<5 Verfahren seit Inkrafttreten)	klein (<5 Verfahren seit Inkrafttreten)	mittel (5–20 Verfahren seit Inkrafttreten)	gross (>20 Verfahren seit Inkrafttreten)	mittel (5–20 Verfahren seit Inkrafttreten)
Stufe Eröffnung	Amt	Amt	Departement	Departement	Amt	Amt	Departement
Form	schriftlich	Schriftlich	schriftlich und konferenziell	schriftlich	schriftlich und konferenziell	schriftlich	schriftlich
Gegenstand	Verordnung	Verordnung	Bericht	Bericht	Verordnung	Bericht zu internat. Abkommen	Gesetz
Fristdauer (Mittelwert: 56)	48 Tage	73 Tage	39 Tage	101 Tage	25 Tage	14 Tage	60 Tage
Anz. Adressaten (Mittelwert: 59)	50 Adressaten	83 Adressaten	72 Adressaten	35 Adressaten	37 Adressaten	43 Adressaten	38 Adressaten
Anz. Stellungnahmen (Mittelwert: 54)	35 Stellungnahmen	137 Stellungnah- men	52 Stellungnahmen	52 Stellungnahmen	22 Stellungnahmen	8 Stellungnahmen	16 Stellungnahmen

Die Fallstudien ermöglichen eine sämtliche Phasen umfassende Analyse, Erklärung und Bewertung von Anhörungsprozessen anhand von konkreten, abgeschlossenen Beispielen. Dabei wird auch das Umfeld, in welchem eine Anhörung stattfindet, berücksichtigt. Dies führt zu einem vertieften Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen des Verfahrens.

Einerseits wurden hierzu fallspezifische Dokumentenanalysen⁷ und andererseits leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Zum einen wurde mit der Kontaktperson in der Bundesverwaltung gesprochen (pro Fallstudie ein Gespräch), zum anderen mit ausgewählten Adressaten der jeweiligen Anhörungen, darunter insbesondere auch mit Vertretern von neun Kantonen (BE, BL, GR, JU, NW, TG, TI, VD, ZH) und drei kantonalen Konferenzen (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Konferenz der Kantonsingenieure, Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren). Aus organisatorischen und Kostengründen erfolgte die Mehrheit der Interviews telefonisch. Insgesamt wurden 62 Gespräche geführt (vgl. Tabelle 7). Die Interviews fanden zwischen Mitte Dezember 2010 und Anfang Februar 2011 statt und dauerten in der Regel 45–60 Minuten. Der Leitfaden ist im Anhang abgebildet.

Tabelle 7

Interviews im Rahmen der Fallstudien

Fall	Anzahl Gespräche	davon telefonisch
Pflanzenschutzverordnung	9	8
Passivrauchschutzverordnung	12	9
Sicherheitspolitischer Bericht	12	12
Infrastrukturbericht	9	9
Stromversorgungsverordnung	7	7
Bericht zu Doppelbesteuerungsabkommen	7	5
Bundesgesetz Koordination Asyl- und Auslieferungsverfahren	6	6
<i>Total</i>	62	56

Die Interviews wurden paraphrasiert mitgeschrieben und die Notizen im Anschluss an die Gespräche überarbeitet und ergänzt. Die Aussagen der Befragten wurden ebenfalls den Phasen des Analysemodells und den jeweiligen Bewertungskriterien zugeordnet und bezüglich ihrer Relevanz für die Befragten gekennzeichnet. Anschliessend wurde der Fall in Form eines vorstrukturierten Faktenblatts kondensiert. Dann wurden die Fälle einander gegenübergestellt. Dieser Quervergleich über alle sieben Fälle hinweg erlaubte es, die wesentlichen Stärken und Schwächen der Anhörungspraxis des Bundes herauszuarbeiten. Die Ergebnisse der Analyse sind in Kapitel 6 dargestellt.

1.3.3 Empirische Grundlagen nach Bewertungskriterien

In Tabelle 8 ist dargestellt, auf welcher empirischen Grundlage die Evaluation zu ihren Bewertungen kommt. Einerseits wurden durch die Datenerhebungen beschreibende Informationen erhoben, aus denen die Evaluatoren und Evaluatorinnen selber

⁷ Betrachtet wurden die Dokumente, die auf der Seite der BK publiziert waren: Die Vorlage sowie der erläuternde Bericht, das oder die Begleitschreiben, die Adressatenliste sowie der Ergebnisbericht.

eine Bewertung ableiten können. Andererseits wurden insbesondere die Adressaten der untersuchten Verfahren sowie in geringerem Ausmass auch die befragten Personen aus der Bundesverwaltung aufgefordert, direkt eine Bewertung abzugeben. Die Perspektive der Befragten ist zusätzlich zu den aus den deskriptiven Grundlagen abgeleiteten Beurteilungen in die Gesamtbewertung eingeflossen.

Die einzelnen Erhebungsverfahren decken mit Ausnahme der Fallstudien, die als vertiefendes Verfahren den gesamten Prozess mit sämtlichen Bewertungsaspekten umfassen, jeweils nur einen Teil der Kriterien ab. Bei der Wahl der Verfahren wurde darauf geachtet, zu jedem Kriterium mindestens zwei Verfahren zu definieren, um eine Datentriangulation zu ermöglichen.

Tabelle 8

Kriterien nach einzelnen Phasen

Phase	Kriterium	Erhebungsverfahren						
		Grunddaten	normative Vorgaben	Online-Befragung Bundesverwaltung	Leitfadeninterviews Generalsekretariate	Online-Befragung Adressaten	Leitfadeninterviews ständige Adressaten	Fallstudien
Entscheid	Rechtmässigkeit Entscheidung für Anhörung	•		•	•	○	○	⊙
	Zweckmässigkeit Entscheidung für Anhörung		•	•	•	⊙	•	⊙
	Zweckmässigkeit der gewählten Form	•	•	•	•		○	⊙
Planung	Rechtmässigkeit der Koordination	•		•	•	○	○	⊙
	Zweckmässigkeit der Frist	•	•	⊙	•	⊙	○	⊙
	Zweckmässigkeit des Adressatenkreises	•	•	•	•	⊙	•	⊙
Durchführung	Rechtmässigkeit der Eröffnung	•				•		⊙
	Zweckmässigkeit der Unterlagen	•	•	•		○	⊙	⊙
	Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung	•	•	•	•	⊙	⊙	⊙
Ergebnisse	Rechtmässigkeit der Publikation	•						⊙
	Zweckmässigkeit Ergebnisbericht	•	•	•	•	⊙	○	⊙
	Zweckmässigkeit in Bezug auf die Transparenz der Auswertung		•	•	•		○	⊙
	Zweckmässigkeit der Ergebniskommunikation		•		•		•	⊙

Phase	Kriterium	Erhebungsverfahren						
		Grunddaten	normative Vorgaben	Online-Befragung Bundesverwaltung	Leitfadeninterviews Generalsekretariate	Online-Befragung Adressaten	Leitfadeninterviews ständige Adressaten	Fallstudien
Zielerreichung	Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation	•			○		○	⊙
	Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit			○	○	○	○	⊙
	Zweckmässigkeit bezüglich Vollzugstauglichkeit			○	○	○	○	⊙
	Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz			○	○	○		⊙

Legende: •: deskriptive Informationen; ○: Bewertungen durch Befragte; ⊙: beides.

1.4 Zusammenarbeit mit externen Experten

Die vorliegende Evaluation wurde in Zusammenarbeit mit Landert & Partner durchgeführt; speziell für die Bewertung der rechtlichen Aspekte hat das Unternehmen Prof. Tobias Jaag (Universität Zürich) beigezogen. Die externen Experten haben einerseits die konzeptionellen Grundlagen mitgeprägt, andererseits einen Grossteil der empirischen Erhebungen durchgeführt, insbesondere die Gespräche und Analysen für die Fallstudien und einen grossen Teil der Leitfadeninterviews mit den ständigen Adressaten. Für die Online-Befragungen arbeitete Landert & Partner mit der Firma know.ch zusammen. Einen kleinen Teil der Interviews sowie die Erhebung und Analyse der Grunddaten sowie der normativen Vorgaben hat die PVK selber durchgeführt. Zudem hat die PVK auf der Grundlage von Inputs der externen Experten die Synthese vorgenommen und die Berichte verfasst.

1.5 Grenzen des gewählten Vorgehens

Die Evaluation hat sich auf Verfahren der Bundesverwaltung konzentriert, während Vernehmlassungen und Anhörungen, welche von parlamentarischen Kommissionen oder Behördenkommissionen durchgeführt werden, ausgeklammert wurden.

Ebenso war es nicht die Aufgabe, die Behördenpraxis im Vorverfahren, d.h. vor der eigentlichen Vernehmlassung und Anhörung, zu untersuchen. Diese wurde nur soweit und nur dort einbezogen, wo sie einen Einfluss auf die Zielerreichung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens hatte. Nicht betrachtet wurden zudem die an Vernehmlassungen und Anhörungen anschliessenden Phasen des Entscheidungsprozesses (z. B. die parlamentarische Phase).

Zudem sah sich die Untersuchung mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihren Gegenstand zu kommunizieren. Viele Aussagen in den Interviews und in der Online-

Befragung gemachte Kommentare zeigten nämlich, dass den Adressaten und teilweise auch Personen aus der Bundesverwaltung der Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen nicht klar ist. Insbesondere der Begriff der Anhörung sorgte für Verwirrung: Viele assoziierten mit diesem Begriff ein mündliches Verfahren wie ein «Hearing» oder einen «runden Tisch», andere verstanden darunter eher das Vorsprechen vor einer parlamentarischen Kommission. Zusätzlich zeigte sich, dass der Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen für die Adressaten auch nicht relevant ist; ihr Engagement in einem Verfahren richtet sich nach der eigenen Betroffenheit und nicht nach der Art des Verfahrens.

In Interviews wurden die Begriffe «Vernehmlassung» und «Anhörung» daher häufig durcheinander verwendet. Durch Nachfragen versuchten die Evaluatoren und Evaluatorinnen jeweils herauszufinden, auf welches Verfahren sich die Aussagen bezogen, doch blieb die Abgrenzung schwierig.

Bei der Online-Befragung wurden die beiden Arten von Verfahren in der Einleitung erläutert, um den Gegenstand der Befragung von Beginn weg zu klären. Einzelne Antworten auf offene Fragen lassen jedoch darauf schliessen, dass diese Klärung nicht durchgehend gelungen ist. Da die Online-Befragung allerdings nur eine Informationsquelle neben anderen darstellt, dürfte dieser Umstand die Aussagekraft der Evaluation insgesamt kaum beeinträchtigen.

1.6 Konsultation der betroffenen Verwaltungsstellen

Wie üblich wurde den betroffenen Verwaltungsstellen beim Abschluss der Evaluation Gelegenheit gegeben, zum Entwurf des Berichts und des hier vorliegenden erläuternden Berichts Stellung zu nehmen. In diesem Fall wurden die Entwürfe der Bundeskanzlei, den Generalsekretariaten aller Departemente sowie den Ämtern, deren Praxis im Rahmen von Fallstudien genauer betrachtet wurde, zugestellt. Mit Ausnahme des EVD sowie des BLW erhielt die PVK von allen eingeladenen Verwaltungsstellen eine Rückmeldung. Ihre Anmerkungen konnten zum grossen Teil berücksichtigt werden, wichtige Differenzen wurden vermerkt.

2 Analyse der normativen Vorgaben

Im folgenden Kapitel werden die Vorgaben und Hilfsmittel vorgestellt, die das Anhörungsverfahren (und das Vernehmlassungsverfahren) bestimmen. Dabei werden zuerst die Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren erläutert. Danach werden weitere Vorgaben und Hilfsmittel auf Stufe Bundesverwaltung, auf Stufe Departemente und auf Stufe Ämter vorgestellt und bewertet.

2.1 Gesetz und Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren

2.1.1 Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren ist im VIG und in der Vernehmlassungsverordnung (VIV)⁸ geregelt. Es bezweckt gemäss Art. 2 VIG die Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes und soll zur sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes beitragen. Gemäss Art. 1 VIG wird ein Vernehmlassungsverfahren vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffnet. Zwingend eine Vernehmlassung zu eröffnen ist gemäss Art. 3 VIG bei:

- Verfassungsänderungen;
- Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g der Bundesverfassung, d. h. zu Erlassen mit grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte oder über die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte, über die Rechte und Pflichten von Personen, über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben, über die Aufgaben und die Leistungen des Bundes, über die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts und über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden;
- völkerrechtlichen Verträgen, welche dem obligatorischen⁹ oder fakultativen¹⁰ Referendum unterstehen oder welche wesentliche Interessen der Kantone betreffen.

Eine Vernehmlassung muss ausserdem durchgeführt werden bei Vorhaben¹¹, die in «erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden» oder bei Vorhaben «von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite». Diese Bestimmung wird weder im VIG noch im VIV konkretisiert. Gemäss dem Kommentar zum VIG ist daher jeweils für den konkreten Einzelfall zu bestimmen, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Diese Beurteilung nimmt dabei – in Absprache mit der BK – in erster Linie die zuständige Verwaltungseinheit vor, «wobei ein erheblicher Ermessensspielraum besteht»¹².

Zudem wird zu Verordnungserlassen, von welchen die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind, ein Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen durchgeführt. Diese Regelung hält damit eindeutig fest, dass in bestimmten Fällen nur die Kantone

⁸ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (VIV), SR **172.061.1**.

⁹ Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV, SR **101**

¹⁰ Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV, SR **101**

¹¹ Das VIG spricht nicht von Erlassen, sondern von «Vorhaben». Damit ist klargestellt, dass Vernehmlassungen oder Anhörungen nicht zwingend nur zu (einzelnen) Gesetzen oder Verordnungen durchgeführt werden, sondern auch zu wichtigen Strategiepapieren, Berichten oder Programmen des Bundes. So hat z. B. das UVEK 2008 eine Vernehmlassung zum «Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr (Via sicurra)» und 2009 eine Anhörung zum «Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz» eröffnet.

¹² Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz (Kommentar). Bern: Stämpfli Verlag AG, S. 52.

zur Stellungnahme eingeladen werden und damit vom üblichen Adressatenkreis gemäss Art. 4 VIG abgewichen wird.

Gemäss Art. 4 VIG kann sich grundsätzlich jede Person und jeder Akteur an einer Vernehmlassung beteiligen und eine Stellungnahme abgeben. Explizit zur Stellungnahme eingeladen werden jeweils die Kantone, die im Bundesparlament vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft und die weiteren, am Einzelfall interessierte Kreise. Letztere werden gemäss Art. 10 VIV jeweils vom zuständigen Departement in Absprache mit der BK bestimmt.

Dem Antrag an den Bundesrat auf Eröffnung einer Vernehmlassung müssen gemäss Art. 7 VIV die Vernehmlassungsvorlage (meist ein Erlassentwurf), ein erläuternder Bericht, ein Begleitschreiben an die Adressaten und die Adressatenliste beiliegen. Das Begleitschreiben enthält gemäss Art. 9 VIV den Eröffnungsentscheid, die Vernehmlassungsfrist und gegebenenfalls Fragen zu den wesentlichen Punkten der Vorlage. Nach dem Entscheid des Bundesrates gibt die BK die Eröffnung einer Vernehmlassung öffentlich bekannt (Art. 5 Abs. 3 VIG). Ebenso macht sie die Vernehmlassungsunterlagen für die Öffentlichkeit elektronisch zugänglich (Art. 14 Abs. 1 VIV). Damit die BK ihre Aufgaben wahrnehmen kann, muss sie mit den Departementen zusammenarbeiten. Art. 4 VIV verpflichtet die Departemente dazu, die BK über die Planung ihrer Vernehmlassungen zu informieren. Auf dieser Basis sorgt die BK dann für eine zeitliche Koordination der Vernehmlassungen (Art. 4 Abs. 3 VIV) und veröffentlicht halbjährlich eine Liste der geplanten Vernehmlassungen (Art. 5 Abs. 2 VIV).

Verantwortlich für die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens ist gemäss Art. 6 VIG ein Departement oder die Bundeskanzlei. Gemäss Art. 7 Abs. 1 VIG muss das Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich schriftlich durchgeführt werden, wobei die Stellungnahmen in Papierform oder elektronisch eingereicht werden können. Die Vernehmlassungsfrist beträgt gemäss Art. 7 Abs. 2 drei Monate, wobei diese unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie je nach Umfang und Inhalt der Vorlage verlängert werden soll. Abs. 3 hält fest, dass die genannte Frist bei Dringlichkeit auch verkürzt oder das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden kann. Während der Begriff bzw. die Voraussetzungen für «Dringlichkeit» in VIG und VIV nicht weiter definiert werden, finden sich zum konferenziellen Verfahren weitere Konkretisierungen in Art. 7 Abs. 4 VIG (Protokoll über konferenzielles Verfahren) und in Art. 17 VIV (gruppenweise Durchführung, Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme).

Die Stellungnahmen – ob in schriftlicher Form oder aus einem konferenziellen Verfahren – werden von der zuständigen Verwaltungseinheit zur Kenntnis genommen¹³, gewichtet und ausgewertet (Art. 8 VIG). Art. 20 VIV hält fest, dass ein Ergebnisbericht erstellt wird (oder bei konferenziellen Verfahren ein Protokoll), in dem über die eingereichten Stellungnahmen informiert und deren Inhalte übersichtlich und wertungsfrei zusammengefasst werden. Die Gewichtung und Bewertung der Stellungnahmen erfolgt demgegenüber gemäss Art. 18 VIV im Antrag an den Bundesrat,

¹³ Gemäss Kommentar zum VIG ist der Anspruch auf Kenntnisnahme mit der Information über die eingereichte Stellungnahme im Ergebnisbericht erfüllt (formelle Kenntnisnahme). Demgegenüber besteht kein Anspruch auf eine vollständige materielle Kenntnisnahme, d. h. auf Berücksichtigung des Inhalt der Stellungnahmen (Sägesser 2006, S. 108 ff.).

wobei die Stellungnahmen der Kantone besonders zu berücksichtigen sind, wenn es um Fragen der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht geht. VIG und VIV geben ansonsten keine weiteren Kriterien für die Gewichtung und Bewertung vor.

Dem Bundesrat wird gemäss Art. 19 VIV schliesslich der Ergebnisbericht (oder bei konferenziellen Verfahren das Protokoll) mit einem Antrag zur Kenntnisnahme desselben und dem (definitiven) Entwurf des Erlasses oder Berichts inkl. Botschaft vorgelegt. Wenn auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse in wesentlichen Punkten der Vorlage Unklarheit über das weitere Vorgehen besteht, ist dem Bundesrat zuerst ein Antrag über das weitere Vorgehen zu stellen (Art. 18 VIV).

Sowohl die schriftlichen Stellungnahmen bzw. die Protokolle einer konferenziellen Anhörung als auch der zusammenfassende Ergebnisbericht werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Art. 9 VIG, Art. 16 und 21 VIV). Nicht veröffentlicht wird dagegen der Antrag an den Bundesrat.

2.1.2 Anhörung

Zwar regeln VIG und VIV prinzipiell «nur» das Vernehmlassungsverfahren, sie enthalten aber auch einzelne Bestimmungen bezüglich Anhörungen. Gemäss Art. 10 VIG können Departemente und BK zu Vorhaben untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören. Der Begriff der «untergeordneten Tragweite» steht in Abgrenzung zur «grossen Tragweite», welche gemäss Art. 3 Abs. 2 VIG eine Voraussetzung für die Durchführung einer Vernehmlassung darstellt, aber er wird in VIG und VIV ebenso wie die «grosse Tragweite» nicht weiter definiert.

Art. 2 VIV bezieht sich ebenfalls explizit auf Anhörungen und hält fest, dass diese wie Vernehmlassungen in die Halbjahresplanung aufgenommen und auf der öffentlich zugänglichen Liste aufgeführt werden, dass die dazugehörigen Unterlagen in elektronischer Form öffentlich zugänglich sein müssen und dass auch die Ergebnisse einer Anhörung in einem Bericht zusammenzufassen sind. Gemäss Art. 10 Abs. 2 VIG ist das Ergebnis einer Anhörung öffentlich zugänglich zu machen.

Ansonsten ist der Prozess der Anhörung wenig geregelt. Der oben bereits erwähnte Art. 2 VIV hält jedoch fest, dass die Bestimmungen der Verordnung für die Durchführung einer Vernehmlassung soweit sinnvoll auch auf Anhörungen angewendet werden können.

2.1.3 Rechtliche Vorgaben im Vergleich

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen für Vernehmlassungen und Anhörungen im VIG und VIV, geordnet nach den Phasen des Analysemodells (detaillierte Gesetzesbestimmungen vgl. Anhang 2).

Gesetzesvorgaben Vernehmlassung und Anhörung

Phase	Aspekt	Anhörung	Vernehmlassung
Entscheid	Gegenstand, Inhalt des Erlasses	<ul style="list-style-type: none"> – Vorhaben von untergeordneter Tragweite (Art. 10 Abs. 1 VIG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verfassungsänderungen – wichtige rechtsetzende Bestimmungen – völkerrechtliche Verträge, welche dem Referendum unterstehen und/oder wichtige Interessen der Kantone tangieren – Vorhaben von grosser Tragweite – Vorhaben, die ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden – Verordnungen, die Kantone erheblich betreffen <p>→ Begründungspflicht (Art. 3 VIG)</p>
	Form	(keine Vorgaben)	<ul style="list-style-type: none"> – Regelfall: schriftlich – Ausnahme: konferenzielles Verfahren bei Dringlichkeit → Begründungspflicht (Art. 7 Abs. 1 und Abs. 3 VIG)
Planung	Koordinati-on	<ul style="list-style-type: none"> – zeitliche Koordination durch die Bundeskanzlei – elektronisch zugängliche Halbjahresplanung (Art. 5 VIG; Art. 3–5 VIV) 	<ul style="list-style-type: none"> – zeitliche Koordination durch die Bundeskanzlei – elektronisch zugängliche Halbjahresplanung (Art. 5 VIG; Art. 3–5 VIV)
	Frist	(keine Vorgaben)	<ul style="list-style-type: none"> – Regelfall: 3 Monate plus Verlängerung wegen Ferienzeit oder Feiertagen – Ausnahme bei Dringlichkeit: Verkürzung der Frist oder konferenzielles Verfahren (vgl. Form) → Begründungspflicht (Art. 7 Abs. 2–3 VIG)
	Adressaten-kreis	(keine Vorgaben)	<ul style="list-style-type: none"> – Teilnahmerecht jeder Person und Organisation – Einladung der ständigen Adressaten: Kantonsregierungen und Dachverbände Gemeinden, politische Parteien, Wirtschaftsdachverbände – Ausnahme: nur Kantonsregierungen (Verordnungen, die Kantone erheblich betreffen) (Art. 4 und Art. 3 Abs. 3 VIG)
Durchführung	Eröffnung	<ul style="list-style-type: none"> – Eröffnung durch Departemente, Bundeskanzlei, Ämter oder Behördenkommissionen – elektronisch zugängliche Liste der laufenden Verfahren (Art. 10 Abs. 2 VIG; Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 3 VIV) 	<ul style="list-style-type: none"> – Eröffnung durch Bundesrat (oder parlamentarische Kommission) – Medieninformation und Bekanntgabe im Bundesblatt durch die Bundeskanzlei – elektronisch zugängliche Liste der laufenden Verfahren (Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 VIG; Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 VIV)

Phase	Aspekt	Anhörung	Vernehmlassung
Durchführung	Unterlagen	Veröffentlichung: – elektronische Zugänglichkeit der Unterlagen <i>(Art. 14 Abs. 1 VIV)</i>	Bestandteile: – Vernehmlassungsvorlage – erläuternder Bericht: Grundzüge/Ziele der Vorlage, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen – Begleitschreiben an Adressaten: Hinweis Eröffnungsentscheid, Angabe Frist, evtl. Fragen, Angabe elektronische Bezugsquelle – Adressatenliste Sprachen: – Regelfall: 3 Amtssprachen – Ausnahme: völkerrechtliche Verträge nur 1–2 Amtssprachen Veröffentlichung: – elektronische Zugänglichkeit unmittelbar ab Eröffnungsbeschluss – Papierversand an eingeladene Adressaten <i>(Art. 9 Abs. 1 Bst. a VIG; Art. 7 Abs. 2–3, Art. 8, Art. 9 Abs. 1 und Art. 14 VIV)</i>
	Form der Stellungnahme	(keine Vorgaben)	– Stellungnahme auf Papier oder elektronisch – konferenzielles Verfahren: Protokoll der Zusammenkunft und Möglichkeit zu schriftlicher Stellungnahme <i>(Art. 7 Abs. 4 VIG; Art. 15 und Art. 17 Abs. 2 VIV)</i>
	Auswertung	(keine Vorgaben)	– Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, ausgewertet und im Antrag an den Bundesrat gewichtet und bewertet – besondere Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone bei Umsetzungsfragen <i>(Art. 8 VIG; Art. 18 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 VIV)</i>
Ergebnisse	Ergebnisbericht	– Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen <i>(Art. 20 Abs. 1 VIV)</i>	– Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen – konferenzielles Verfahren: Protokoll bildet Teil des Berichts <i>(Art. 20 Abs. 1–2 VIV)</i>
	Publikation	– elektronische Publikation des Ergebnisberichts <i>(Art. 21 Abs. 2 VIV)</i>	– öffentliche Einsicht in Stellungnahmen und Protokoll bei konferenziellen Verfahren nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – elektronische Publikation des Ergebnisberichts unmittelbar nach Bundesratsbeschluss – Medieninformation unmittelbar nach Bundesratsbeschluss <i>(Art. 9 Abs. 1 Bst. b–c und Abs. 2–3 VIG; Art. 16 und 21 VIV)</i>

Phase	Aspekt	Anhörung	Vernehmlassung
Zielerreichung	Partizipation	(keine Vorgaben)	Verfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes <i>(Art. 2 Abs. 1 VIG)</i>
	sachliche Richtigkeit	(keine Vorgaben)	Verfahren gibt Aufschluss über sachliche Richtigkeit des Vorhabens <i>(Art. 2 Abs. 2 VIG)</i>
	Vollzugstauglichkeit	(keine Vorgaben)	Verfahren gibt Aufschluss über Vollzugstauglichkeit des Vorhabens <i>(Art. 2 Abs. 2 VIG)</i>
	Akzeptanz	(keine Vorgaben)	Verfahren gibt Aufschluss über Akzeptanz des Vorhabens <i>(Art. 2 Abs. 2 VIG)</i>

Quelle: VIG, VIV

2.1.4 Abgrenzung der Anhörung (und Vernehmlassung) nach VIG von anderen Formen der Konsultation

2.1.4.1 Abgrenzung zum verwaltungsinternen Konsultationsverfahren

Während in einem Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung einbezogen werden, richten sich Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren an verwaltungsinterne Akteure. Ziel der verwaltungsinternen Verfahren ist in erster Linie eine Differenzbereinigung. Zugleich soll aber durch den Einbezug des Fachwissens der verschiedenen Ämter bzw. Departemente auch die inhaltliche Qualität (Sachgerechtigkeit, Zweckmässigkeit und soweit wie möglich auch die Vollzugstauglichkeit) eines Vorhabens verbessert werden – wie beim Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren.

Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren unterscheiden sich ihrerseits bezüglich der beteiligten Akteure und der Entscheidstufe: Bei der Ämterkonsultation lädt das federführende Departement bei der Vorbereitung von Geschäften oder Anträgen die mitinteressierten Verwaltungseinheiten¹⁴ zur Stellungnahme ein. Wenn ein Entscheid des Bundesrates nötig ist (wie etwa beim Entscheid über die Eröffnung einer Vernehmlassung), geht der vom Departement unterzeichnete Antrag weiter an den Bundesrat. Bevor dieser entscheidet, können im Rahmen des Mitberichtsverfahrens die anderen Departemente und die Bundeskanzlei Stellung zum Antrag nehmen.

Bei der Planung einer Anhörung kommt es im Vorfeld der Eröffnung in der Regel zu einer Ämterkonsultation, bei Vernehmlassungen zusätzlich zu einem Mitberichtsverfahren. Nach einer Vernehmlassung ist wiederum ein Antrag an den Bundesrat zu stellen, daher kommt es ein zweites Mal zu einer Ämterkonsultation und einem Mitberichtsverfahren.

¹⁴ Als mitinteressiert gelten jene Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind (Art. 4 Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, RVOV, SR 172.010.1).

Die Evaluation der PVK fokussierte auf nur auf Vernehmlassungen und Anhörungen, die verwaltungsinternen Konsultationsverfahren wurden nicht analysiert.

2.1.4.2 Abgrenzung zu spezialgesetzlichen Anhörungsbestimmungen

Im Bundesrecht finden sich verschiedene punktuelle Anhörungsrechte in Spezialgesetzen.¹⁵ Deren Verhältnis bzw. Abgrenzung zu Vernehmlassungen und Anhörungen wurde in der Botschaft zum VIG zwar thematisiert, aber nicht abschliessend geklärt. Grundsätzlich wurde festgehalten, dass die bestehenden spezialgesetzlichen Anhörungsrechte nicht generell ausser Kraft gesetzt werden, sondern dass sie «im Lichte von Art. 147 BV und seiner Ausführungsgesetzgebung auszulegen und anzuwenden» sind. Es sei im Einzelfall festzulegen, ob es sich um ein Vorhaben von grosser Tragweite handle, dass die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfordere oder ob lediglich die unmittelbar betroffenen Kreise angehört werden sollen.

Mit Inkrafttreten des VIG wurden lediglich zwei Bestimmungen aus dem Umweltschutz- und Gewässerschutzgesetz aufgehoben werden, damit richtet sich die Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen in den Bereichen dieser beiden Gesetze nach den Bestimmungen des VIG. Ansonsten wurde eine generelle Anpassung der bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen aus rechtlichen Gründen für nicht zwingend gehalten; aus diesem Grund sowie aus Effizienz- und Kostenüberlegungen wurde daher darauf verzichtet.

2.1.4.3 Abgrenzung zu Anhörungen parlamentarischer Kommissionen

Das Parlamentsgesetz (ParlG)¹⁶ hält fest, dass parlamentarische Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anhörungen durchführen und dazu Vertreterinnen und Vertreter der Kantone oder interessierte Kreise einladen können (Art. 45 Abs. 1 Bst. c). Diese Anhörungen finden (in der Regel) nicht schriftlich statt, sondern die Vertreter der Kantone oder interessierten Kreisen sind persönlich in der Kommission anwesend und geben Auskunft bzw. legen ihre Meinung dar.

Es ist klar, dass dies keine Anhörungen gemäss VIG sind. Allerdings kann es auch eine Aufgabe von (Legislativ-)Kommissionen sein, Vorschläge für die Gesetzgebung auszuarbeiten (Art. 44 Abs. 1 Bst. d). Und wenn die Kommissionen in diesem Rahmen und zu einem Gesetzgebungsprojekt auch Vertreter von Kantonen und inte-

¹⁵ vgl. z.B. die Verordnung über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 21. Dezember 2006, SR **743.011**, die Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur vom 4. November 2009, SR **742.120** oder das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 SR **784.40**.

¹⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG) SR **171.10**.

ressierten Kreisen anhören, ist dies eigentlich eine Anhörung¹⁷ vor der eigentlichen Anhörung nach VIG und kann bei den betroffenen Akteuren wohl eine gewisse Verwirrung auslösen.

2.2 Vorgaben und Hilfsmittel für die gesamte Bundesverwaltung

Neben den Vorgaben von Gesetz und Verordnung gibt es weitere Vorgaben und Hilfsmittel, die den Vernehmlassungs- und Anhörungsprozess betreffen und die für die gesamte Bundesverwaltung gelten bzw. zur Verfügung stehen. Diese werden im Folgenden kurz beschrieben und bewertet.

2.2.1 Unterlagen der Bundeskanzlei

2.2.1.1 Richtlinien für Bundesratsgeschäfte («Roter Ordner»)

Die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte, auch bekannt als «Roter Ordner», regeln die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte. Sie enthalten Verfahrensvorschriften sowie Vorlagen für die Gestaltung von Anträgen an den Bundesrat.

Der Bundesrat eröffnet grundsätzlich nur Vernehmlassungen, insofern beziehen sich die Vorgaben des «Roten Ordners» ausschliesslich auf Vernehmlassungen und nicht auf Anhörungen. In den Richtlinien wird der Prozess eines Antrags an den Bundesrat formal geregelt, auf die Inhalte des Vernehmlassungsverfahrens wird aber nicht näher eingegangen bzw. es werden lediglich die übergeordneten Vorgaben wiedergegeben. Zudem finden sich im «Roten Ordner» auch Muster eines Begleitschreibens an Kantone und Organisationen.

2.2.1.2 Ablaufschema

Die Bundeskanzlei stellt den Departementen auf ihrer Intranetseite ein Ablaufschema zu Vernehmlassungen und Anhörungen zur Verfügung. Dabei werden der Ablauf bei der Halbjahresplanung und das Verfahren beschrieben und es wird jeweils auf die relevanten Artikel von VIG und VIV verwiesen. Im Zentrum steht klar das Vernehmlassungsverfahren; das Anhörungsverfahren wird lediglich zu Beginn (Entscheid ob Vernehmlassung oder Anhörung) thematisiert.

¹⁷ Der Gesetzgebungleitfaden des BJ bezeichnet diese Anhörungen als «Hearings», bei denen es darum geht, «in der Verwaltung nicht oder ungenügend vorhandenes Fachwissen oder die Ansicht der Interessenvertreter beizubringen sowie Anregungen und Impulse zu erhalten». Diese Anhörungen werden somit primär als Mittel zur Informationsbeschaffung eingesetzt und finden tendenziell in einer frühen Phase des Vorverfahrens zur Gesetzgebung statt.

2.2.1.3 Unterlagen zur Ausbildungsveranstaltung

Die BK ist aber nicht nur Stabstelle für den Bundesrat, sondern sie ist gemäss Art. 5 Abs. 3 VIG auch Koordinationsstelle für das Vernehmlassungsverfahren. Der Rechtsdienst der BK steht den anderen Bundesstellen und allen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung für Auskünfte zum Vernehmlassungsrecht zur Verfügung. Er führt auf Wunsch der Departemente und Ämter auch Ausbildungsveranstaltungen zu diesem Thema durch und hat dazu eine Folienpräsentation erarbeitet. In dieser werden die Vorgaben von VIG und VIV erläutert und der praktische Ablauf eines Verfahrens beschrieben, wobei der Fokus klar auf Vernehmlassungen liegt.

In der Präsentation werden unter anderem der Zweck und Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens näher beschrieben. Dabei wird auch der Begriff «Vorhaben» mit Beispielen illustriert, wobei auch Berichts- und Konzeptentwürfe genannt werden. Auch Formen und Fristen sind ein Thema. Dabei wird klar, dass ein konferenzielles Verfahren oder eine Frist von weniger als drei Monaten bei Vernehmlassungen nur bei Dringlichkeit möglich ist und begründet werden muss. Bezüglich der Adressantenliste empfiehlt die BK, diese eher kurz zu halten und begründet dies damit, dass die Unterlagen elektronisch für jedermann verfügbar seien. Der Titel des letzten Teils der Präsentation lautet «Abgrenzungsfragen: Anhörungen – Vernehmlassungen», allerdings finden sich hierzu keine weiteren Folien oder Erläuterungen.

2.2.1.4 Leitlinien zu Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen

Das Dokument «Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen. Leitlinien zur Konsolidierung der Praxis» wurde aufgrund von Schwierigkeiten bei der Anwendung des VIG bei völkerrechtlichen Verträgen von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe unter der Leitung der BK erarbeitet und dem Bundesrat am 30. August 2006 zur Information vorgelegt. In den Leitlinien wird präzisiert, unter welchen Umständen bei völkerrechtlichen Verträgen auf eine Vernehmlassung verzichtet werden kann und zu welchem Zeitpunkt das Verfahren durchgeführt werden soll. Als Hauptargument für einen Verzicht wird dargelegt, dass eine «strikt grammatikalische Auslegung des VIG zu einer Zunahme der Anzahl Vernehmlassungen führen würde», was dem Ziel des VIG, das Verfahren zu straffen und die Anzahl Vernehmlassungen zu beschränken, widersprechen würde. Wenn das Verfahren keinen Beitrag zum in Art. 2 VIG definierten Zweck (sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz) leisten könne, könne auch bei völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstellt sind, auf eine Vernehmlassung verzichtet werden. Nicht vernehmlassungspflichtig seien namentlich «politisch eindeutig akzeptierte Verträge ohne wesentlichen neuen Inhalt» sowie «Verträge ohne oder mit nur geringfügigen Auswirkungen auf das Landesrecht». In anderen Fällen sei eine Vernehmlassung dagegen notwendig und könne nicht durch «Abklärungen anderer Form» – also etwa durch eine Anhörung – ersetzt werden.

Der in den Leitlinien vorgesehene Verzicht auf eine Vernehmlassung bei völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstellt sind, steht allerdings klar im Widerspruch zu Art. 3 VIG, gemäss dem bei solchen Verträgen eine Vernehmlassung zwingend ist. Art. 3 VIG ist in seiner Aussage unmissverständlich und das VIG

hält keine Ausnahmen fest. Im Weiteren ist auch die Botschaft des Bundesrates zum VIG in diesem Punkt sehr klar.

2.2.2 Gesetzgebungsleitfaden (Bundesamt für Justiz)

Der Gesetzgebungsleitfaden des BJ, der 2007 in der dritten, nachgeführten Auflage erschienen ist, ist eine praktische Arbeitshilfe für alle Personen in der Bundesverwaltung, die bei der Vorbereitung von Erlassen mitwirken. Er ist in acht thematische Teile gegliedert, wobei das Vernehmlassungsverfahren im ersten Kapitel «Gesetzgebungsverfahren und Planung von Gesetzgebungsprozessen» thematisiert wird.

Neben dieser Gesamtversion hat das BJ auch drei Publikationen zu drei spezifischen Modulen herausgegeben. Für Fragen zu Vernehmlassungen und Anhörungen sind dabei das Modul Gesetz und das Modul Verordnung von Interesse. Wie auf der Internetseite des BJ, aber nicht im Modul Gesetz selber steht, soll dieses die beiden ersten Kapitel des Gesetzgebungsleitfadens (und damit auch das für Vernehmlassungen relevante Kapitel) ersetzen. Dennoch wird im Folgenden auch der Gesetzgebungsleitfaden betrachtet, denn es ist nicht klar, ob die ersten beiden Kapitel gar nicht mehr gelten und es dürfte wohl auch vielen Personen, welche bei der Vorbereitung von Erlassen mitwirken, gar nicht bekannt sein, dass diese durch das Modul Gesetz ersetzt werden.

Im ausführlichen Gesetzgebungsleitfaden wird das Vernehmlassungsverfahren unter der Ziffer 1324 thematisiert. Dabei werden im Wesentlichen die gesetzlichen Vorgaben von VIG und VIV wiedergegeben und erläutert. Die schriftliche Vernehmlassung wird als Regelfall dargestellt, von der es zwei Ausnahmen gibt: Die konferenzielle Vernehmlassung bei zeitlich dringlichen Vorhaben sowie die Anhörung bei Vorhaben von untergeordneter Tragweite. Ansonsten wird die Anhörung wenig thematisiert, es wird nur noch erläutert, welche Unterlagen bei Anhörungen publiziert werden müssen: Neben den Unterlagen, die bei der Eröffnung nur in elektronischer Form publiziert werden müssen, werden nur die Resultate der Anhörung öffentlich zugänglich gemacht, nicht aber die anderen in Art. 9 VIG genannten Dokumente (dies sind insbesondere Stellungnahmen und Protokolle bei konferenziellen Verfahren). Der Gesetzgebungsleitfaden nennt auch Auswertungskriterien für die Stellungnahmen, empfiehlt die Darstellung der Ergebnisse in Tabellenform und zeigt auch Muster dazu.

Erstaunlich ist, dass sich im Gesetzgebungsleitfaden im Kapitel «Einleitungsphase» (Ziff. 1321) ein Unterkapitel «Konferenzielle Vernehmlassung» findet (Ziff. 1321.32). Dieses hält fest, dass neben dem formellen Vernehmlassungsverfahren auch die Möglichkeit bestehe, über Erlassentwürfe mit politisch interessierten und betroffenen Kreisen eine konferenzielle Vernehmlassung durchzuführen. Diese Stelle kann auf zwei Arten beurteilt werden: Entweder kann man hier einen klaren Widerspruch zu den Ausführungen einige Seiten weiter hinten sehen, wonach eine konferenzielle Vernehmlassung nur bei zeitlich dringlichen Vorhaben zulässig sei. Oder die Stelle zeigt, dass die Begrifflichkeiten und Vorgaben des VIG im Gesetzgebungsleitfaden noch nicht vollständig umgesetzt sind. In jedem Fall handelt es sich aber um eine Inkohärenz zu übergeordneten Vorgaben.

Das Modul Gesetz geht im Unterschied zum ausführlichen Gesetzgebungsleitfaden mehr auf Anhörungen bzw. auf die Differenz zwischen Vernehmlassungen und An-

hörungen ein. Dabei wird festgehalten, dass für Anhörungen grundsätzlich dieselben Regeln gelten wie für Vernehmlassungen, mit einer Ausnahme: Eröffnung und damit auch die Kenntnisnahme des Ergebnisberichts erfolgen nicht durch den Bundesrat, sondern durch die Departemente, Bundeskanzlei oder zuständigen Ämter. Festgehalten wird auch, dass die Frist von drei Monaten sowohl für Vernehmlassungen als auch für Anhörungen zu beachten ist (was für Anhörungen gemäss den rechtlichen Grundlagen allerdings nicht zutreffend ist). Im Unterschied zum ausführlichen Gesetzgebungsleitfaden wird auch geschrieben, dass bei Anhörungen die Unterlagen in gleicher Weise zugänglich gemacht werden sollen wie bei Vernehmlassungen und dass das Protokoll bei einer konferenziellen Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen Teil des Ergebnisberichts bildet.

Im Modul Verordnung finden sich im Kapitel 6 Empfehlungen, welche Form der Konsultation verwaltungsexterner Kreise bei Verordnungen gewählt werden kann. Für die Unterschiede zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen wird auf das Modul Gesetz verwiesen. Im Abschnitt 6.8. wird die Erstellung des Ergebnisberichts thematisiert. Dabei wird im ersten Satz festgehalten, dass dieser möglichst wertungsfrei sein soll, aber im nächsten Abschnitt steht dann, dass der Bericht die Stellungnahmen gewichten und auswerten soll, wobei der politischen Natur der Anhörung Rechnung zu tragen und ein gewisser Handlungsspielraum vorhanden sei.

2.2.3 Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie dazugehöriger Kommentar

Die «Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden», die der Bundesrat am 16. Oktober 2002 erlassen hat, enthalten keinen eigentlichen Zweckartikel, sie sollen aber dazu beitragen, dass die vertikale Zusammenarbeit verstärkt wird. Abschnitt 7 thematisiert die Mitwirkung der Gemeinden an der Willensbildung des Bundes: Sofern vorhersehbar ist, dass Vorhaben des Bundes Auswirkungen auf die Gemeinden haben, sollen sich diese in angemessener Form an den Vorarbeiten beteiligen und ihren Standpunkt im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens einbringen können (Abs. 1). Wenn der Bund eine Stellungnahme der Gemeinden möchte, so soll er sich an ihre Verbände, insbesondere den Schweizerischen Gemeindeverband, den Schweizerischen Städteverband sowie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete wenden (Abs. 3). Die Stellungnahmen der erwähnten Verbände sind gegenüber Stellungnahmen anderer Organisationen besonders zu gewichten, wenn es wahrscheinlich ist, dass die Gemeinden in die Umsetzung der geplanten Massnahmen einbezogen werden (Abs. 4). Im Kommentar zu den Richtlinien wird darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der besonderen Gewichtung nicht nur für die genannten Verbände, sondern auch für die verschiedenen kantonalen Direktorenkonferenzen gelte.

Der Kommentar hält ausserdem fest, dass ein verbesserter Einbezug der Gemeinden in die Gremien und Verfahren des Bundes auch eine Überprüfung und eventuelle Anpassung der einschlägigen Rechtsgrundlagen des Bundes verlange, wobei als Beispiel die rechtlichen Vorgaben zum Vernehmlassungsverfahren genannt werden.

2.2.4

Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel für die gesamte Bundesverwaltung

Abgesehen vom «Roten Ordner» der Bundeskanzlei finden sich auf Bundesebene keine weiteren Vorgaben, die für alle Verwaltungsstellen verbindlich sind. Der «Rote Ordner» regelt die Antragsstellung an den Bundesrat, d.h. er spielt für Anhörungen üblicherweise keine Rolle.

Tabelle 10

Bewertung Vorgaben und Hilfsmittel Bundesverwaltung

Verbindlichkeit	<p>Anhörungen: Die meisten der oben genannten Vorgaben (und Hilfsmittel) beziehen sich auf Vernehmlassungen, sie sind für Anhörungen nicht verbindlich. Die einzige Vorgabe, die auch bei Anhörungen zu beachten ist, ist prozessualer Art und betrifft die Meldung an die BK bei Eröffnung eines Verfahrens («Informationen zur Veröffentlichung und Bekanntmachung (im Internet und BBl) der Eröffnung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens»).</p> <p>Vernehmlassungen: Bezüglich Vernehmlassungsverfahren sind die Vorgaben des «Roten Ordners» verbindlich, sie halten die Verfahrensvorschriften für Anträge an den Bundesrat fest.</p>
Kohärenz	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Leitlinien der Bundeskanzlei zu Vernehmlassungen bei völkerrechtlichen Verträgen widersprechen Art. 3 VIG, der bei dieser Art von Verträgen eine Vernehmlassung vorschreibt. Die übrigen Vorgaben und Hilfsmittel der BK sind kohärent mit den übergeordneten Vorgaben, sie betreffen aber vor allem prozessuale und weniger inhaltliche Fragen. Auch die Richtlinien zur Zusammenarbeit Bund–Kantone–Gemeinden stehen nicht in Widerspruch zu übergeordneten Normen. Hingegen finden sich in den Erläuterungen des ausführlichen Gesetzgebungsleitfadens und der dazugehörigen Module einige Textpassagen, die nicht kohärent zu den Vorgaben bzw. Begrifflichkeiten von VIG und VIV sind. Dazu gehört die Angabe einer Drei-Monats-Frist für Anhörungen.</p>
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Entscheid	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Richtlinien für die Zusammenarbeit Bund–Kantone–Gemeinden, die Unterlagen des «Roten Ordners» sowie das Ablaufschema der BK enthalten keine Vorgaben oder Erläuterungen, ob und in welchen Fällen eine Vernehmlassung oder Anhörung durchzuführen ist. Die Leitlinien zu Vernehmlassungen bei völkerrechtlichen Verträgen stellen zwar Kriterien auf, wann auf eine Vernehmlassung verzichtet werden kann, doch sind diese Vorgaben nicht rechtskonform. In den Ausbildungsunterlagen der BK sowie in den Modulen Gesetz und Verordnung des Gesetzgebungsleitfadens finden sich dagegen zumindest einige weitergehende Erläuterungen und Präzisierungen der Artikel von VIG und VIV.</p>
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Planung	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: In den betrachteten Dokumenten werden mehr oder weniger nur die übergeordneten Vorgaben wiedergegeben. Es finden sich nur zwei konkrete Vorgaben bzw. Erläuterungen in Bezug auf die Planung einer spezifischen Anhörung und insbesondere auf die Bestimmung der Fristen sowie der relevanten Adressaten. Eine davon ist eine Textstelle im Modul Verordnung des Gesetzgebungsleitfadens zu den Fristen für Vernehmlassungen und Anhörungen. Die andere Vorgabe findet sich in den Richtlinien zur Zusammenarbeit Bund-Kantone-Gemeinden, indem hier explizit Verbände genannt werden, die bei Vorhaben, welche Auswirkungen auf die Gemeinden haben, eingeladen werden müssen.</p>
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Durchführung	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen Neben den Mustern für das Begleitschreiben für Kantone und andere Organisationen, das auch für Anhörungen nützlich sein kann, finden sich keine weiteren Hilfsmittel oder Vorgaben, welche die Durchführung einer Anhörung betreffen.</p>
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Ergebnis	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: Von den beschriebenen Unterlagen enthalten lediglich der Gesetzgebungsleitfaden sowie die beiden dazugehörigen Module Vorgaben bzw. Erläuterungen, die über die Wiedergabe übergeordneter Vorgaben hinausgehen. Im Gesetzgebungsleitfaden finden sich Auswertungskriterien sowie</p>

2.3.2 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Auch das EJPD verfügt über keine spezifischen Hilfsmittel für die Planung und Durchführung von Anhörungen und Vernehmlassungen.

Wie im EFD fordert auch im EJPD das Generalsekretariat seine Verwaltungsstellen zwei Mal jährlich auf, ihm die aktuellen Vernehmlassungen und Anhörungen mitzuteilen. Es verwendet dafür ebenfalls ein tabellarisches Meldeformular, welches demjenigen des EFD relativ ähnlich ist. Allerdings verlangt es keine Angaben zu den Adressaten. Im Begleitbrief des GS zum Meldeformular werden nochmals ganz kurz die wichtigsten Vorgaben des VIG dargelegt: Der Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen, die Fristvorgabe von drei Monaten (welche nur bei Dringlichkeit unterschritten werden darf) sowie die Koordinationspflicht der BK.

2.3.3 Eidgenössisches Departement des Innern

Das Generalsekretariat EDI hat gegenüber der PVK angegeben, dass es selber keine Gesetzes- und Verordnungsvorlagen ausarbeitet und daher auch keine Vernehmlassungen oder Anhörungen durchführt. Dementsprechend gebe es auf Stufe Departement auch keine spezifischen Weisungen, Prozessbeschreibungen oder ähnliches.

2.3.4 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das EDA selber (und auch seine untergeordneten Verwaltungseinheiten) führen nur sehr selten Vernehmlassungen oder Anhörungen durch. Dabei stützt sich das Departement nach eigener Auskunft auf die Vorgaben der Bundeskanzlei («Roter Ordner»). Zusätzliche, selber erarbeitete Hilfsmittel wie Prozessbeschreibungen oder Ähnliches gibt es nicht.

2.3.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Das VBS, welches wie das EDA nur selten Vernehmlassungen oder Anhörungen durchzuführen hat, hat der PVK auf Anfrage mitgeteilt, dass es keine spezifischen Weisungen oder Hilfsmittel kenne, sondern sich direkt auf das massgebliche Recht (VIG und VIV) sowie auf den «Roten Ordner» der BK stütze.

Eine Recherche der PVK auf dem Intranet des VBS hat aber gezeigt, dass das VBS eine «Weisung über das Rechtswesen» hat, zu der auch die beiden Schemata «Verordnung mit Vernehmlassung» sowie «Verordnung ohne Vernehmlassung» gehören (Anhang 1a und 1b). Diese enthalten jeweils die verschiedenen Verfahrensschritte inkl. Bezeichnung der dafür verantwortlichen Instanzen. Allerdings fällt auf, dass das Schema noch auf die alte Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren von 1991 verweist (welche ja durch das VIG abgelöst wurde) und dass daher im Schema auch noch die alten Begrifflichkeiten gebraucht werden (gemäss den aktuellen gesetzlichen Grundlagen müsste wohl die Rede von «Verordnung mit Anhörung» sein). Zudem findet sich auf dem Intranet des VBS auch ein «Konzept für die Zu-

ständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen zu Rechtserlassen», welches spezifisch auf Anhörungen eingeht.

2.3.6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Das EVD verfügt wie die anderen Departemente über keine zentralen Prozessbeschreibungen oder Hilfsmittel bezüglich Planung und Durchführung von Anhörungen und Vernehmlassungen auf Stufe Departement. Es stützt sich auf die Vorgaben der BK («Roter Ordner») und verweist auch seine untergeordneten Dienststellen darauf.

2.3.7 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Auch das UVEK verfügt auf Stufe Generalsekretariat über keine spezifischen Weisungen, Anleitungen, Prozessbeschreibungen oder Hilfsmittel bezüglich der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen. Es stützt sich bei der Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen auf die rechtlichen Grundlagen und die Weisungen auf der Seite der BK und verweist auch bei Anfragen seiner Ämter darauf.

2.3.8 Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel auf Departementsstufe

Mit Ausnahme des VBS verfügen die Departemente über keine spezifischen Weisungen, Anleitungen, Prozessbeschreibungen, die bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen zu beachten sind oder Hilfe bieten. Das EJPD bietet seinen Dienststellen aber bei der Halbjahresplanung der Vernehmlassungen und Anhörungen noch eine gewisse Hilfestellung an, indem es im Begleitschreiben an die Ämter nicht nur die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben wiedergibt, sondern diese auch teilweise noch erläutert.

Tabelle 11

Bewertung Vorgaben und Hilfsmittel Departementsstufe

Verbindlichkeit	<p>Anhörungen: Verbindliche Vorgaben auf Departementsstufe gibt es nur im VBS. Dessen Weisung über das Rechtswesen betrifft allerdings entgegen dem Titel ihrer Anhänge («Verordnung mit Vernehmlassung»; «Verordnung ohne Vernehmlassung») nicht Vernehmlassungen, sondern Anhörungen (siehe Kohärenz). Zudem hat das VBS auch ein Konzept, welches die Zuständigkeiten für die Eröffnung von Anhörungen regelt und einige wenige weitere Hinweise zu Anhörungen gibt. Die Verbindlichkeit dieser Weisung für die Praxis ist auch fraglich, zumal das Generalsekretariat VBS selber angegeben hatte, über keine Vorgaben zu verfügen.</p> <p>Vernehmlassungen: Auf Departementsstufe gibt es keine verbindlichen Vorgaben zu Vernehmlassungen.</p>
Kohärenz	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Erläuterungen des EJPD sind kohärent zu den übergeordneten Vorgaben. Anders verhält es sich bei den Vorgaben und Hilfsmitteln des VBS: Die Anhänge zur Weisung über das Rechtswesen stützen sich noch auf das alte Vernehmlassungsrecht ab, d.h. auf die frühere Vernehmlassungs-</p>

	verordnung von 1991 und daher werden auch die alten Begriffe gebraucht. So geht es in den Anhängen um «Verordnungen mit oder ohne Vernehmlassungen», denn damals gab es das Anhörungsverfahren für Vorhaben untergeordneter Tragweite – und darunter fallen die meisten Verordnungen – noch nicht. Im Konzept zu den Zuständigkeiten für die Eröffnung von Anhörungen wird dagegen klar auf die aktuelle Gesetzgebung abgestellt.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Entscheid	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die wenigen relevanten Dokumente auf Departementsstufe (VBS und EJPD) geben im Wesentlichen die übergeordneten Vorgaben wieder, ohne diese zu präzisieren. Es finden sich nur ein paar wenige weitergehende Erläuterungen, die vor allem den Ablauf betreffen. Im Brief des EJPD an seine Ämter wird gesagt, dass Vorhaben, die bereits früher gemeldet waren, aber nicht durchgeführt werden konnten, noch einmal gemeldet werden müssen. Und es wird darauf hingewiesen, dass die BK bei einer zeitlichen Häufung mehrerer grösserer Vernehmlassungen von sich aus auf die Departemente zukomme. In der Weisung über das Rechtswesen im VBS werden die internen Zuständigkeiten thematisiert und festgelegt, dass das Kompetenzzentrum Recht im GS alle Rechtsetzungsvorhaben steuert und begleitet (also auch Anhörungen und Vernehmlassungen).
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Planung	Anhörungen: Die Dokumente von VBS und EJPD geben mit einer Ausnahme lediglich übergeordnete Vorgaben wieder. Eine Vorgabe bzw. Hilfestellung, die darüber hinausgeht, bietet nur das Konzept für die Zuständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen, welches Adressatengruppen nennt (je nach Adressaten ist eine andere Stelle zuständig für die Eröffnung). Vernehmlassungen: Dazu gibt es keine weiteren Vorgaben oder Hilfsmittel.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Durchführung	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente von VBS und EJPD enthalten keine weiteren Vorgaben oder Erläuterungen, welche über die übergeordneten Vorgaben hinausgehen.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Durchführung	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente von VBS und EJPD enthalten keine weiteren Vorgaben oder Erläuterungen, welche über die übergeordneten Vorgaben hinausgehen.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Ergebnis	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente von VBS und EJPD enthalten keine weiteren Vorgaben oder Erläuterungen, welche über die übergeordneten Vorgaben hinausgehen.

Wie auf Ebene Bundesverwaltung gibt es auch auf Ebene der Departemente mit einer Ausnahme keine zusätzlichen Vorgaben bezüglich Vernehmlassungen und Anhörungen. Die erwähnte Ausnahme ist das VBS, welches sowohl über ein «Konzept für die Zuständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen zu Rechtserlassen» als auch über eine Weisung über das Rechtswesen verfügt, in deren Anhang Vernehmlassungen bzw. Anhörungen ein Thema sind. Unklar ist aber, wie relevant bzw. bekannt diese Dokumente sind, denn das GS selber hat der PVK mitgeteilt, man habe keine eigenen Vorgaben bezüglich Vernehmlassungen und Anhörungen, aber die genannten Dokumente finden sich auf dem Intranet und werden im Bereich Recht offenbar auch genutzt. Gravierender ist aber, dass sich die Anhänge zur Weisung noch auf das alte Vernehmlassungsrecht stützen und dabei von Vernehmlassungen zu Verordnungen statt von Anhörungen sprechen.

2.4

Vorgaben und Hilfsmittel der einzelnen Ämter

Im Folgenden wird kurz erläutert, über welche Vorgaben und Hilfsmittel diejenigen Ämter verfügen, deren Praxis im Rahmen einer Fallstudie genauer betrachtet wurde.¹⁸ Dabei handelt es sich bei allen fünf um Dienststellen mit einiger Erfahrung bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen (vgl. Abbildung 4, S. 46).

2.4.1

Eidgenössische Steuerverwaltung

Im EFD ist die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) diejenige Verwaltungseinheit, die mit Abstand am häufigsten Anhörungen und Vernehmlassungen durchführt. Die ESTV arbeitet seit 2009 an einem elektronischen Prozessinformationssystem (eLEX), welches unter anderem die Prozesse und den internen Ablauf bei der Erarbeitung eines Bundesgesetzes¹⁹ beschreibt und regelt. Der Prozess «Bundesgesetz» ist dabei in insgesamt 26 sogenannte Aktivitäten gegliedert, die jeweils beschrieben werden (Inhalt und Verantwortlichkeiten) und mit den relevanten Dokumenten verlinkt werden, wie etwa mit dem Gesetzgebungsleitfaden des BJ, den Richtlinien der BK oder eigenen Vorlagen. Relevant sind insbesondere die Aktivitäten 0600-1200 zum Vernehmlassungsverfahren. Dabei wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, bei Vorhaben von untergeordneter Tragweite statt einer Vernehmlassung «nur» eine Anhörung durchzuführen. Dazu wird festgehalten, dass für die Eröffnung einer Anhörung grundsätzlich die gleichen Regeln wie für die Vernehmlassung gelten, mit der Ausnahme, dass die Eröffnung nicht durch den Bundesrat erfolgt und dass daher auf die üblichen Vorbereitungsarbeiten für einen Bundesratsbeschluss (notabene das Mitberichtsverfahren) verzichtet werden kann. Eine Ämterkonsultation ist aber durchzuführen.

2.4.2

Bundesamt für Justiz

Das Bundesamt für Justiz (BJ), das im EJPD das Amt mit den meisten Vernehmlassungen und Anhörungen ist, hat für diese Prozesse keine spezifischen Beschreibungen oder Hilfsmittel erarbeitet. Als nützliche und wichtigste Hilfe bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen neben Gesetz und Ver-

¹⁸ Neben den fünf genauer betrachteten Ämter hat die PVK ursprünglich noch folgende weiteren Ämter, die oft Vernehmlassungen und Anhörungen durchführen, um Auskunft zu Vorgaben oder Hilfsmittel zu Vernehmlassungen und Anhörungen gebeten: BAFU, BAV, ASTRA, BVET, BFM, fedpol und SECO. Von diesen verfügen BFM, fedpol über keine Vorgaben oder Hilfsmittel und im SECO gibt es lediglich Auswertungsschema, die genutzt werden können, um das Ergebnis übersichtlich darzustellen. Das BAV hat einen Ablaufplan «Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte» sowie einen «Leitfaden Bundesratsgeschäfte», in denen Vernehmlassungen und Anhörungen thematisiert werden, allerdings werden im Wesentlichen die gesetzlichen Vorgaben wiedergegeben. BVET, BAFU und ASTRA verfügen jeweils über ein elektronisches Prozessbeschreibungssystem, in dem die Rechtssetzung und damit auch Vernehmlassungen sowie teilweise auch Anhörungen thematisiert werden und das auf die relevanten gesetzlichen Vorgaben sowie die Richtlinien von BK und/oder BJ verweist.

¹⁹ Gemäss ESTV fehlt gegenwärtig ein eLEX-Prozess für den Erlass von Verordnungen; dieser soll aber erarbeitet werden.

ordnung bezeichnet BJ den Gesetzgebungsleitfaden, den es für die gesamte Bundesverwaltung erarbeitet.

2.4.3 Bundesamt für Gesundheit

Das Amt mit den meisten Anhörungen und Vernehmlassungen im EDI (und mit den meisten Anhörungen aller Ämter der Bundesverwaltung) ist das Bundesamt für Gesundheit (BAG). Dieses verfügt als eines der wenigen Ämter über einige zusätzliche Hilfsmittel und Dokumente, welche Vernehmlassungen und Anhörungen betreffen. Dazu gehört eine «Zusammenfassung zu Fragen rund um die Vernehmlassung» und je ein Ablaufschema zu Veröffentlichungen im Rahmen von Vernehmlassungen und im Rahmen von Anhörungen, welches nebst dem Ablauf auch den Inhalt regelt. Zusätzlich verfügt das BAG über ein im Intranet zugängliches Fließdiagramm zur Erarbeitung von Bundesratsverordnungen, welche eine Anhörung einschliessen. Daraus sind auch die Verantwortlichkeiten im BAG ersichtlich. Über verlinkte Dokumente sind weitergehende Informationen zur Durchführung von Anhörungen abrufbar.²⁰ Das BAG hat im Weiteren ein Dokument mit dem Titel «Wertungsfreie Ergebnisberichte» erarbeitet, das neben Vorgaben und Anleitungen auch ein paar Beispiele – positive und negative – von kürzlich erschienenen Ergebnisberichten auflistet. Ein wichtiges Thema ist für das BAG offenbar auch das Öffentlichkeitsprinzip, welches in den Unterlagen verschiedentlich thematisiert wird.

2.4.4 Bundesamt für Landwirtschaft

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat der PVK auf die Frage nach amtsinternen Hilfsmitteln, Prozessbeschreibungen eine Folienpräsentation zum «Verordnungspaket Herbst 2010, Kick-off Meeting» sowie ein Excel-Planungsfile zugestellt. In der Präsentation werden auch kurz Vernehmlassungen und Anhörungen bzw. deren Unterschied thematisiert, allerdings eher oberflächlich. In der Präsentation und auch im Planungsfile wird deutlich, dass das BLW neben Vernehmlassungen und Anhörungen offenbar noch eine dritte Form der Konsultation verwaltungsexterner Kreise kennt: Bei «unbedeutenden Änderungen mit geringer Betroffenheit» können demnach auch «einzelne mündliche und schriftliche Stellungnahmen und Äusserungen in repräsentativen Gremien» eingeholt werden, wobei die Konsultation im Unterschied zu Vernehmlassungen und Anhörungen nicht auf der Liste der BK veröffentlicht werden muss (siehe auch Kapitel 6.1). In der Präsentation wird auch darauf hingewiesen, dass auf eine Konsultation verwaltungsexterner Kreise ganz verzichtet werden kann, wenn die relevanten Akteure ihre Meinung bereits vor der Ämterkon-

²⁰ Das Fließdiagramm sowie zwei verlinkte Dokumente wurden der PVK erst mit der Stellungnahme des EDI zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts am 02.05.2011 zugestellt. Zu diesem Zeitpunkt konnten die neu zugestellten Unterlagen aber nur noch summarisch gesichtet werden. Eines dieser Dokumente (Merkblatt Anhörung und Vernehmlassung) enthält Präzisierungen zu verschiedenen Aspekten der rechtlichen Vorgaben. Es wurde jedoch erst im Dezember 2010 erstellt und lag somit zum Zeitpunkt der Aufforderung der PVK an die Ämter (Ende September 2010), entsprechende Dokumente zu liefern, noch nicht vor. Deshalb wurde es bei der Bewertung (siehe Kapitel 2.4.6) nicht berücksichtigt. Angesichts der Tatsache, dass die anderen nachträglich zugestellten Unterlagen damals vergessen gingen, ist deren Relevanz für die Praxis ohnehin etwas fraglich.

sultation kundtun konnten, z.B. im Rahmen von Vorvernehmlassungen, Expertengremien oder Arbeitsgruppen.

2.4.5 Bundesamt für Energie

Das Bundesamt für Energie (BFE) hat keine eigenen Dokumente oder Hilfsmittel betreffend Vernehmlassungen und Anhörungen.

2.4.6 Bewertung der Vorgaben und Hilfsmittel auf Stufe Ämter

Auf Ämterstufe fanden sich bei einem betrachteten Amt, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, einige Vorgaben oder Erläuterungen bezüglich Vernehmlassungen und Anhörungen im elektronischen Prozessbeschreibungssystem. Beim BLW werden Vernehmlassungen und Anhörungen offenbar im Rahmen der Geschäftsplanung thematisiert. Das einzige Amt, das über spezifische Hilfsmittel zu Vernehmlassungen und Anhörungen verfügt, ist das BAG.

Tabelle 12

Bewertung Vorgaben und Hilfsmittel Bundesverwaltung

Verbindlichkeit	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die vorhandenen Dokumente auf Ämterstufe sind keine verbindlichen Vorgaben oder Weisungen, sondern es sind Hilfsmittel (Prozessbeschreibungen und Erläuterungen dazu).
Kohärenz	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Hilfsmittel verweisen jeweils auf übergeordnete Vorgaben, insbesondere auf Gesetz und Verordnung sowie teilweise auch auf die Vorgaben der BK und den Gesetzgebungsleitfaden. Insofern finden sich keine Widersprüche oder Inkohärenzen. Unklar ist lediglich, ob die oben beschriebene, vom BLW praktizierte dritte Art der Konsultation verwaltungsexterner Kreise ohne Veröffentlichung auf der Seite der BK nicht im Widerspruch zu den Vorgaben von VIG und VIV steht.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Entscheid	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente der Ämter bieten mit zwei Ausnahmen keine zusätzlichen Vorgaben oder Erläuterungen dazu, ob und wann eine Anhörung durchzuführen ist. Die erste Ausnahme findet sich in einer Folienpräsentation des BLW, in der explizit darauf hingewiesen wird, wann auf ein Verfahren verzichtet werden soll: Dies ist dann der Fall, wenn sich die relevanten verwaltungsexternen Kreise schon vor der Ämterkonsultation äussern konnten und damit der Zweck (Art. 2 VIG) einer Anhörung oder Vernehmlassung bereits erfüllt ist. Die zweite Ausnahme ist eine Erläuterung des BAG, die explizit darlegt, dass es für die Wahl des Verfahrens nicht entscheidend ist, welche Verwaltungseinheit die Anhörung administrativ durchführt, sondern bei welcher Instanz die Kompetenz für die Eröffnung der Konsultation liegt.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Planung	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente auf Ämterstufe enthalten keine weiteren Vorgaben oder Erläuterungen, welche über die übergeordneten Vorgaben hinausgehen oder diese konkretisieren.
Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Durchführung	Anhörungen und Vernehmlassungen: Die Dokumente auf Ämterstufe enthalten keine weiteren Vorgaben oder Erläuterungen, welche über die übergeordneten Vorgaben hinausgehen oder diese konkretisieren.

Vorgaben / Hilfsmittel bezüglich Ergebnis	<p>Anhörungen und Vernehmlassungen: In Bezug auf die Auswertung der Stellungnahmen, die Erarbeitung des Ergebnisberichts sowie die Publikation finden sich nur in den Hilfsmitteln des BAG Erläuterungen, die nicht bloss die übergeordneten Vorgaben wiederholen. Dabei wird insbesondere versucht, die Vorgabe der «Wertungsfreiheit» zu konkretisieren, indem z.B. Wörter genannt werden, die nicht verwendet werden sollten, weil sie implizit wertend sind. Ebenso wird erklärt, dass im Ergebnisbericht den positiven und negativen Stellungnahmen im richtigen Verhältnis Rechnung zu tragen ist und warum Tabellen besser vermieden werden sollen (Einteilung der Stellungnahmen oft schwierig, zudem Gefahr, dass aus Tabellen falsche Schlüsse gezogen werden können).</p> <p>In den Hilfsmitteln des BAG wird auch ausführlich diskutiert, welche Dokumente wann veröffentlicht werden müssen.</p>
---	--

Die Auswertung der Vorgaben und Hilfsmittel der Ämter hat gezeigt, dass es auch auf dieser Stufe nur wenige Vorgaben und Hilfsmittel gibt, welche nicht nur die übergeordneten Vorgaben aus VIG und VIV wiedergeben, sondern diese präzisieren und den Vernehmlassungs- und Anhörungsprozess genauer beschreiben und regeln. Das BAG verfügt als einziges der betrachteten Ämter über spezifische Hilfsmittel zu Vernehmlassungen und Anhörungen, wobei Anhörungen auch eher am Rande und als Variante von Vernehmlassungen betrachtet werden.

2.5 Fazit

Aufgrund der hier beschriebenen Analyse der gesetzlichen Grundlagen und der weiteren Vorgaben und Hilfsmittel zu Vernehmlassungen und Anhörungen, die auf den verschiedenen Ebenen bestehen, wird klar, dass es neben VIG und VIV nur wenige andere Dokumente gibt, welche den verantwortlichen Personen zusätzliche Vorgaben oder Hilfen für die Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen bieten.

Entscheidungsspielraum für die Verwaltung besteht also grundsätzlich dort, wo VIG und VIV keine klaren Regelungen setzen, d.h. vor allem bezüglich dem Entscheid (Vernehmlassung oder Anhörung) sowie bezüglich der Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen, während der Ablauf inkl. Fristen sowie die Publikation bestimmter Dokumente zumindest für Vernehmlassungen relativ genau geregelt ist. Dementsprechend ist auch klar, dass die Verwaltung bei Anhörungen, welche durch VIG und VIV nur wenig geregelt sind (siehe Kapitel 2.1.3), über einen wesentlich grösseren Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügt als bei Vernehmlassungen.

3 Analyse der Grunddaten

Im Rahmen der Evaluation wurden auf der Grundlage der von der Bundeskanzlei publizierten Liste sämtliche Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren erfasst, die seit dem Inkrafttreten des VIG am 1. September 2005 bis zum 1. November 2010 durchgeführt worden sind²¹.

²¹ Erfasst wurden sämtliche Vernehmlassungen und Anhörungen, die nach dem 1. September 2005 eröffnet worden sind. 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.

Ein Teil der Verfahren von 2009 und 2010 wurde ausserdem vertieft analysiert, indem Kennzahlen zur Anzahl der Adressaten und der eingegangenen Stellungnahmen erhoben wurden, die im vorliegenden Abschnitt ebenfalls vorgelegt werden. Zudem wurde bei den zuständigen Bundesstellen und den Adressaten dieser Verfahren eine Online-Befragung durchgeführt, deren Ergebnisse in den Kapiteln 4.3 und 5.3 zu finden sind.

Dieser Abschnitt präsentiert die wichtigsten Zahlen und Fakten entlang der fünf Phasen einer Vernehmlassung bzw. Anhörung, wie sie in Kapitel 1.1.1 definiert sind.

3.1 Entscheid

3.1.1 Anzahl und Form der Verfahren

In den gut fünf Jahren seit Inkrafttreten des VIG wurden insgesamt 216 Vernehmlassungen und 306 Anhörungen durchgeführt. Im Durchschnitt haben in den fünf Jahren von 2006 bis 2010 genau 100 Verfahren stattgefunden, davon 40 Vernehmlassungen und 60 Anhörungen.

Tabelle 13

Anzahl Vernehmlassungen und Anhörungen pro Jahr*

	2005*	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Vernehmlassungen	13	38	36	40	45	44	216
Anhörungen	9	54	68	41	78	56	306
Total	22	92	104	81	123	100	522

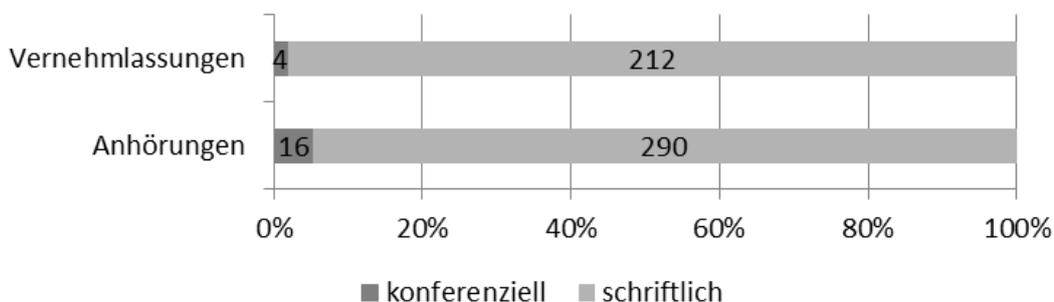
Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

* Nur Teil des Jahres erfasst.

Der überwiegende Teil der Anhörungen und Vernehmlassungen wird schriftlich durchgeführt. Ein ganz oder teilweise konferenzielles Verfahren, wie es gemäss Art. 7 Abs. 3 VIG bei Dringlichkeit möglich ist, bildet die Ausnahme und wurde nur bei 4 Vernehmlassungen (2%) und bei 16 Anhörungen (5.4%) gewählt (vgl. Tabelle 13).

Abbildung 2

Gewählte Verfahrensform (absolute Zahlen und Prozent)



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

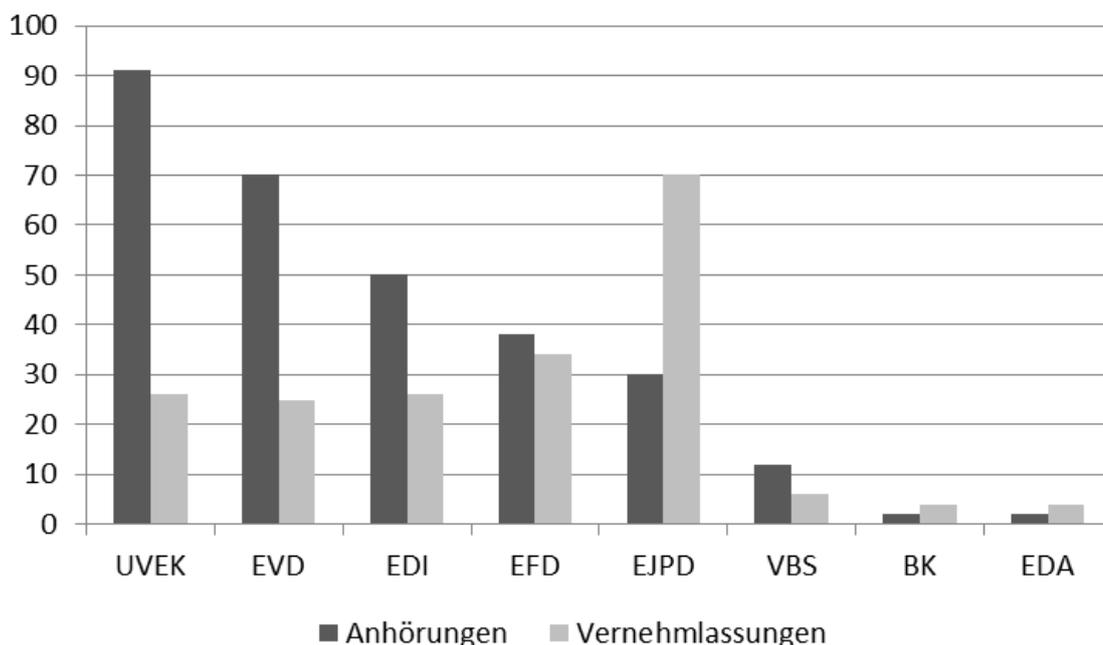
3.1.2 Eröffnende und durchführende Behörden

Die Eröffnung erfolgt bei Vernehmlassungen entweder durch den Bundesrat oder durch eine parlamentarische Kommission. Letzteres war mit 38 Fällen eher selten der Fall. Diese vom Parlament initiierten Vernehmlassungen werden in der Folge aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Anhörungen sind am häufigsten von einem Departement (157), etwas weniger oft von einem Amt (137) sowie in seltenen Fällen von einer Behördenkommission (11) eröffnet worden.²² Unten stehende Abbildung zeigt die Zahl der Anhörungen und Vernehmlassungen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Departemente.

Abbildung 3

Anzahl Anhörungen und Vernehmlassungen pro Departement



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

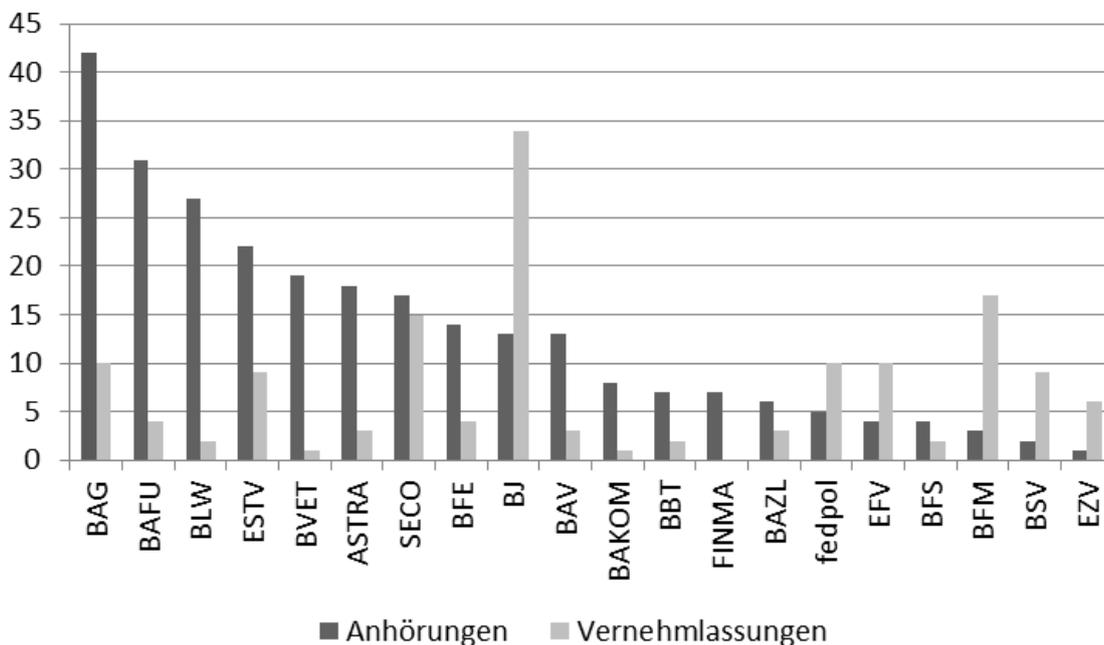
Dabei wird deutlich, dass am meisten Verfahren im UVEK (118) stattfanden, gefolgt von EVD (97) und EJPD (94). Im EDI (79) und EFD (69) wurden ebenfalls regelmässig Anhörungen und Vernehmlassungen durchgeführt. Auf VBS, EDA und die BK entfielen dagegen weniger als 5% aller Verfahren. Zwischen den Departementen bestehen deutliche Unterschiede, was die Art der dominanten Verfahren angeht: Während im UVEK, EVD und EDI deutlich häufiger Anhörungen als Vernehmlassungen durchgeführt werden, ist es beim EJPD gerade umgekehrt.

²² Das EDI bewertet in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts vom 02.05.2011 die hohe Zahl an Anhörungen, die durch die Ämter eröffnet werden, als problematisch. Ämter dürften gemäss Art. 2 Abs. 1 VIV nur Verfahren zu Vorlagen im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs eröffnen, also nur zu Vorlagen, «bei welchen sie in der Sache selber zu entscheiden haben, bspw. bei Amtsverordnungen». Inwiefern diese enge Auslegung der Verordnungsbestimmung rechtlich korrekt ist und ob ihr bei der Anwendung ausreichend Rechnung getragen wird, konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht mehr geklärt werden.

Wie auf Ebene der Departemente gibt es auch auf der Stufe der Ämter ausgeprägte Unterschiede in der Häufigkeit der verschiedenen Verfahren. 52 Verwaltungseinheiten führten seit Inkrafttreten des VIG mindestens ein Verfahren durch. Bei 32 davon liegt die Zahl allerdings unter fünf; sie haben also im Schnitt weniger als ein Verfahren pro Jahr durchgeführt. In Abbildung 4 sind diejenigen Ämter abgebildet, die mehr als fünf Verfahren durchgeführt haben. Das BAG führt die Liste mit insgesamt 52 Verfahren an. An zweiter Stelle steht das BJ (47), bei dem im Unterschied zu den meisten Ämtern Vernehmlassungen deutlich häufiger vorgekommen sind als Anhörungen. Das BAG, die ESTV, das SECO und das BJ gehören sowohl bezüglich der Anzahl Anhörungen als auch bezüglich der Anzahl Vernehmlassungen zu den Top Zehn.

Abbildung 4

Anzahl Anhörungen und Vernehmlassungen (Ämter mit mehr als 5 Verfahren)



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

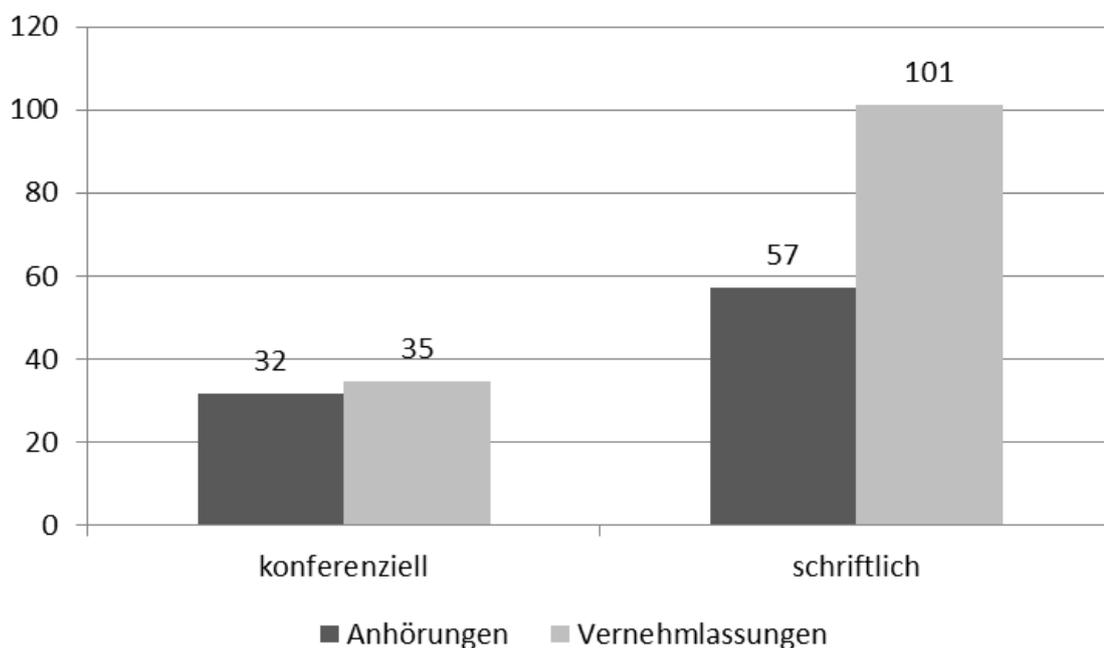
3.2 Planung

3.2.1 Fristen

Das VIG gibt für Vernehmlassungen eine Frist von drei Monaten vor, innert welcher die Adressaten eine Stellungnahme abgeben können. Art. 8 Abs. 3 VIG hält aber auch fest, dass die Frist bei Dringlichkeit ausnahmsweise verkürzt werden oder das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden kann. Die Anhörungsfrist ist gesetzlich nicht geregelt.

Untenstehende Abbildung zeigt die durchschnittlich gewährten Fristen für Anhörungen und Vernehmlassungen in schriftlicher oder in konferenzieller Form.

Durchschnittliche Fristen der Anhörungen und Vernehmlassungen in schriftlicher oder in konferenzieller Form (in Tagen)

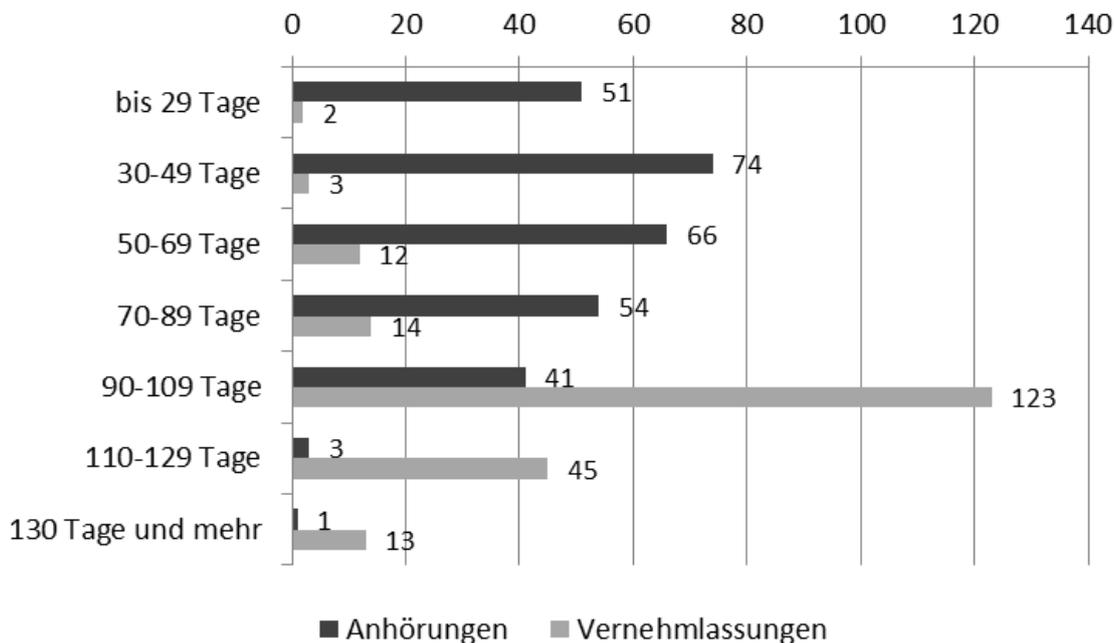


Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Wie Abbildung 5 zeigt, wird den Adressaten in den eher seltenen Fällen von Anhörungen und Vernehmlassungen in konferenzieller Form eine durchschnittliche Frist von ca. einem Monat eingeräumt. Im Regelfall, d.h. bei schriftlich durchgeführten Anhörungen und Vernehmlassungen, zeigt sich dagegen ein deutlicher Unterschied bezüglich der durchschnittlich gewährten Frist: Bei Anhörungen haben die interessierten Stellen und Organisationen durchschnittlich knapp zwei Monate Zeit, um ihre Stellungnahme einzureichen, bei Vernehmlassungen sind es dagegen mehr als drei Monate.

Abbildung 6 soll nun ein detaillierteres Bild der Fristen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen gewähren. Sie macht deutlich, dass bei schriftlichen Anhörungen in den meisten Fällen (74) eine Frist zwischen 30 und 49 Tagen gesetzt wird. Ebenfalls noch häufig ist eine Frist von 59–69 Tagen. Die Abbildung zeigt weiter, dass bei Anhörungen nur in seltenen Fällen eine Frist von drei Monaten oder länger gewährt wird. Bei Vernehmlassungen in schriftlicher Form wird den Adressaten dagegen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in den allermeisten Fällen eine Frist von 90–109 Tagen gewährt; vielfach stehen den Adressaten sogar noch mehr Tage für die Erarbeitung der Stellungnahme zur Verfügung.

Fristen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen



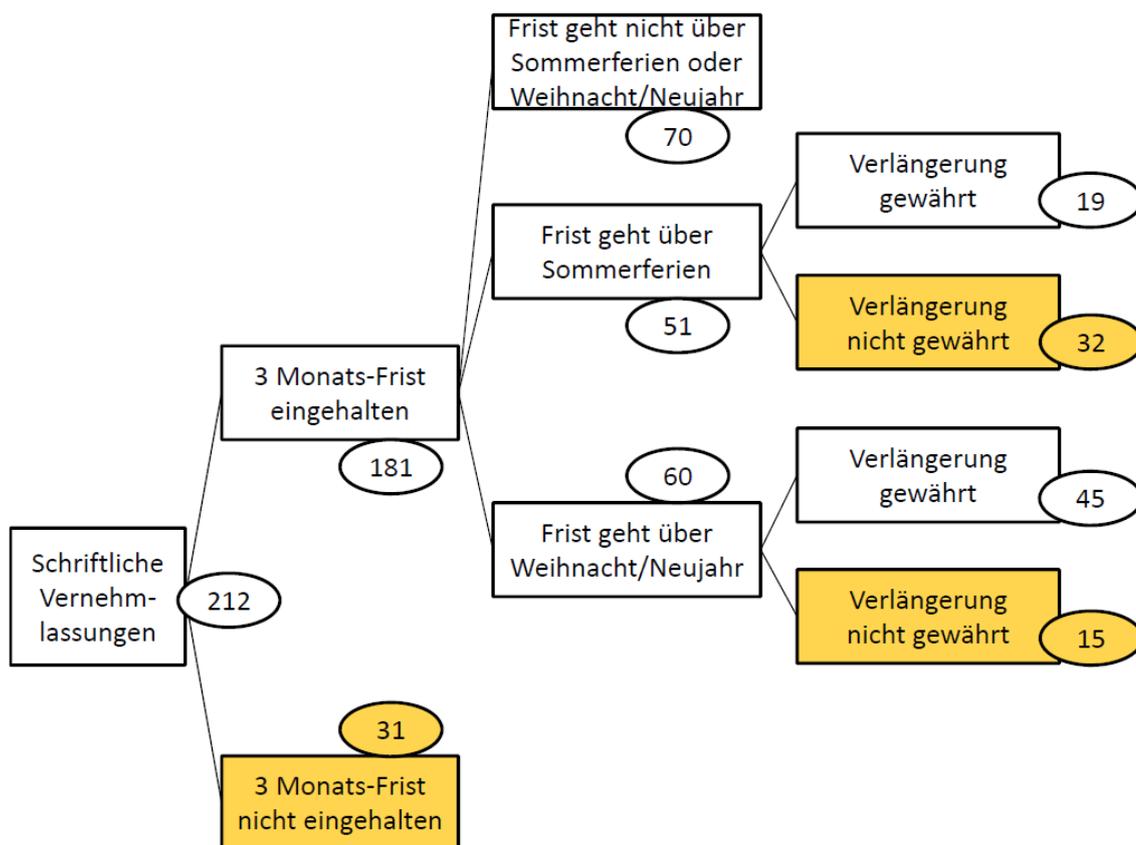
Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Bei Vernehmlassungen gibt das Gesetz allerdings nicht nur eine Mindestfrist von drei Monaten vor, sondern es verlangt auch, dass diese unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen zu verlängern ist. «Angemessen» ist gemäss der Praxis der BK eine Fristverlängerung um drei Wochen im Sommer (Mitte Juli–Mitte August) respektive um 10 Tage über Weihnacht/Neujahr.

Wenn man Abbildung 7 betrachtet, wird deutlich, dass diese Vorgabe oft nicht eingehalten wird. Sie zeigt, dass mehr als die Hälfte der 181 schriftlichen Vernehmlassungen, bei denen die Frist grundsätzlich eingehalten wurde, entweder über die Sommerferien (51) oder über die Weihnachtszeit (60) liefen. In diesen Fällen hätte demnach die Frist verlängert werden müssen (Sommerferien: +21 Tage, Weihnacht/Neujahr: +10 Tage). Die Auswertung hat gezeigt, dass es mit der Verlängerung über Weihnacht/Neujahr relativ gut klappt, d.h. die Frist wurde in 45 der 60 Fälle verlängert und die Adressaten hatten somit 100 Tage oder mehr Zeit, um ihre Stellungnahme einzureichen. Anders sieht es bei der Verlängerungen der Frist um drei Wochen über die Sommerzeit aus: Nur bei 19 schriftlichen Vernehmlassungen erhielten die Adressaten tatsächlich 111 Tage (3 Monate + 3 Wochen) oder mehr Zeit, in 32 Fällen wurde die Frist gar nicht oder nicht angemessen verlängert.

Insgesamt wird klar ersichtlich, dass die Drei-Monats-Frist in 31 Fällen grundsätzlich nicht eingehalten wurde und dass in weiteren 47 Fällen die Frist trotz Bundesratsferien (31) oder Weihnacht/Neujahr (15) nicht angemessen verlängert wurde. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Fristvorgaben für schriftliche Vernehmlassungen in mehr als einem Drittel der Fälle nicht eingehalten wurden.

Einhaltung der Fristen bei schriftlichen Vernehmlassungen*



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

* 2005: Anhörungen und Vernehmlassungen gemäss der Liste der BK, welche nach dem Inkrafttreten des VIG (nach dem 1.9.2005) eröffnet wurden; 2006–2009: alle Anhörungen und Vernehmlassungen gemäss Liste der BK; 2010: Anhörungen und Vernehmlassungen, zu denen am 1.11.2010 ein Ergebnisbericht auf der Seite der BK publiziert war. Die Ovale geben die absoluten Zahlen an.

Nun sollen die Fristen noch gesondert nach der eröffnenden Behörde und dem zuständigen Amt betrachtet werden. Dabei zeigt sich, dass bei schriftlichen Anhörungen die Departemente eher grosszügigere Fristen gewähren als die Ämter; und bei schriftlichen Vernehmlassungen ist der Bundesrat grosszügiger als parlamentarische Kommissionen.

Tabelle 14

Durchschnittlich gewährte Fristen je nach eröffnender Behörde (in Tagen)

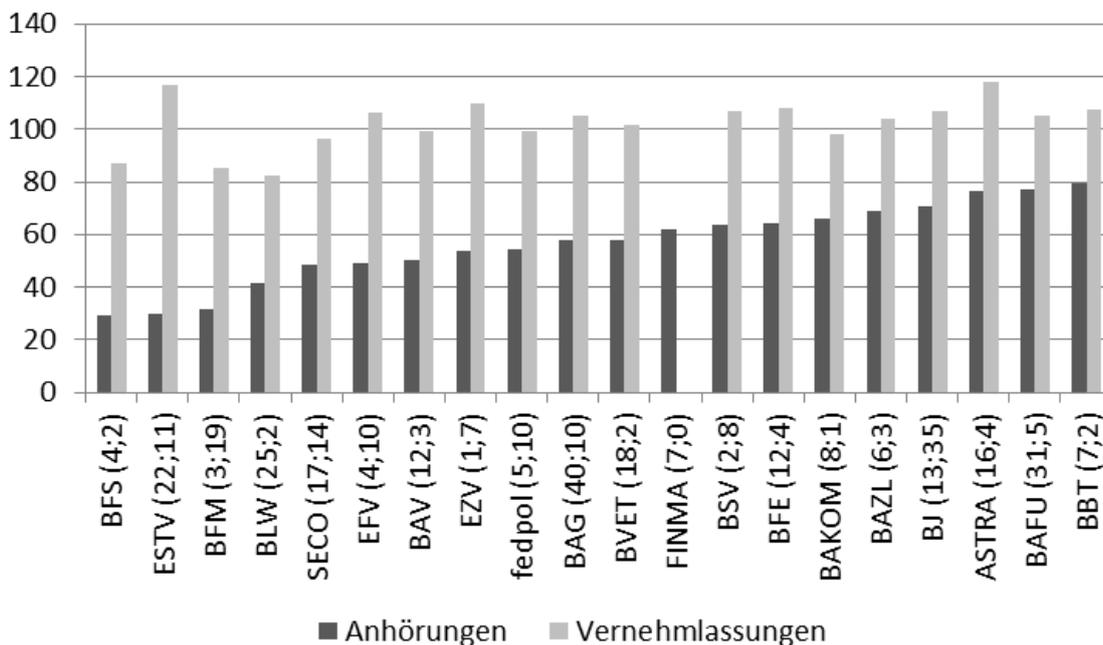
	Anhörungen		Vernehmlassungen	
	schriftlich	konferenziell	schriftlich	konferenziell
Amt	48	35		
Departement	66	29		
Behördenkommission	45	–		
Bundesrat			104	35
Parlament			90	–

Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Aussagekräftiger als eine Aufschlüsselung der Fristen nach eröffnender Behörde ist aber eine Auswertung der gewährten Durchschnittsfristen je nach verantwortlichem Amt. Für die Berechnung der Fristen wurden diejenigen Anhörungen ausgeschlossen, welche durch Behördenkommissionen eröffnet wurden, ebenso wie diejenigen Vernehmlassungen, welche das Parlament eröffnete. Der Grund für diesen Ausschluss liegt darin, dass die betroffenen Verwaltungsstellen in diesen Fällen die Fristen nicht selber definieren können, sondern diese durch die eröffnende Behörde, d.h. durch das Parlament oder die Behördenkommission, bestimmt werden. Die Bundesstellen sind in diesen Fällen in der Regel nicht verantwortlich für die Planung, sondern lediglich für die Durchführung.

Abbildung 8

Durchschnittliche Fristen in Tagen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen nach verantwortlichem Amt (Ämter mit mehr als 5 Verfahren)

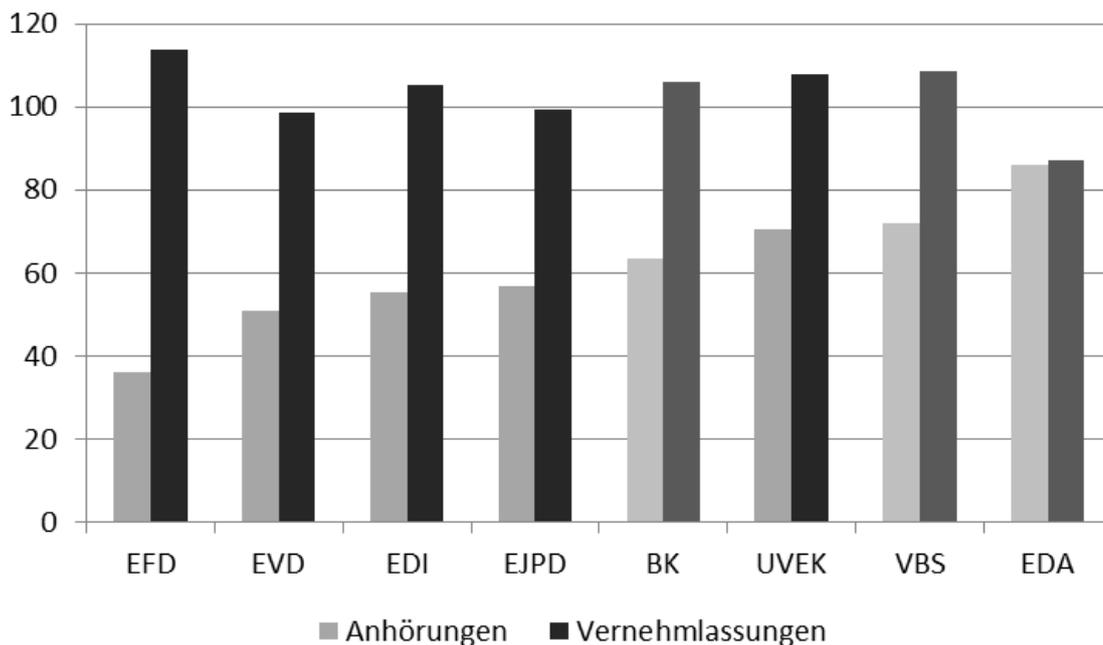


Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Legende: Abkürzung der Bundesstelle (Anzahl Anhörungen; Anzahl Vernehmlassungen)

Die obigen Zahlen sind nur beschränkt aussagekräftig, weil die absoluten Zahlen der Anhörungen und/oder Vernehmlassungen teilweise nicht sehr gross sind und vor allem auch, weil sich in den meisten Ämtern grosse Schwankungen bezüglich der gewährten Fristen zeigen.

Durchschnittliche Fristen in Tagen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen nach verantwortlichem Departement*



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

* Ohne Verfahren, welche durch das Parlament oder Behördenkommissionen eröffnet wurden, da hier die Fristen meist nicht durch die Verwaltung bestimmt werden können.

Die obige Darstellung zeigt, dass die durchschnittlich gewährten Fristen für schriftliche Anhörungen je nach Departement stark variieren, während die Fristen für Vernehmlassungen im Grossen und Ganzen ähnlich sind. Aufgrund der kleinen Zahl von Verfahren sind die Fristangaben für das EDA und die BK (je 2 Anhörungen und 4 Vernehmlassungen) sowie das VBS (12 Anhörungen und 6 Vernehmlassungen) nur beschränkt aussagekräftig, weshalb sie in Abbildung 9 etwas heller dargestellt sind.

3.2.2 Zahl der eingeladenen Adressaten

Insgesamt 88 Verfahren (61 Anhörungen und 27 Vernehmlassungen) von 2009 und 2010 wurden im Hinblick auf die Online-Befragung der Adressaten vertieft nach der Anzahl Adressaten sowie nach der Anzahl eingegangener Stellungnahmen untersucht.²³ Wo möglich wurde auch gezählt, wie viele Adressaten zu einem Vorhaben Stellung bezogen haben, obwohl sie nicht schriftlich eingeladen worden waren.

²³ In die Stichprobe aufgenommen wurde jeweils die zweite Hälfte (nach Eröffnungsdatum gemäss Liste BK) der im Jahr 2009 durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen der einzelnen Departemente. Zudem wurden sämtliche im Jahr 2010 durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen in der Stichprobe erfasst, für die der Ergebnisbericht am 1. November 2010 auf der Seite der BK publiziert war.

Anzahl eingeladene Adressaten (Stichprobe*)

		Durchschnitt	Minimum	Maximum
Anhörungen	schriftlich	55	3	159
	konferenziell	53	37	73
Vernehmlassungen	schriftlich	96	51	238
	konferenziell	51	51	51

Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

* Die Stichprobe umfasst 61 Anhörungen, davon 58 in schriftlicher und 3 in konferenzieller Form; sowie 27 Vernehmlassungen, davon 26 in schriftlicher und 1 in konferenzieller Form.

Im betrachteten Zeitraum wurden zu Anhörungen im Durchschnitt etwas über 50 Akteure eingeladen, sowohl bei schriftlichen als auch bei konferenziell durchgeführten Verfahren. Bei Vernehmlassungen zeigt sich je nach Form des Verfahrens dagegen ein Unterschied: Zu Vernehmlassungen in schriftlicher Form wurden im Durchschnitt 96 Adressaten eingeladen, darunter 51 ständige Adressaten²⁴ (bis auf eine Ausnahme²⁵), zur einzigen konferenziellen Vernehmlassung im Bereich der Stichprobe dagegen nur 51 Akteure.

Bei schriftlichen Anhörungen betrug das Minimum an eingeladenen Adressaten deren 3, das Maximum 159. Beim Minimum handelte es sich um die Anhörung über die Anpassung der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) durch das EJPD, bei der nur gerade die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren (KKJPD) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) eingeladen waren. Das Maximum von 159 eingeladenen Adressaten betraf die Änderungen der fünf Verordnungen über die Tierverkehr-Datenbank, Tierseuchen, Gebühren für den Tierverkehr, Tierarzneimittel und über das Schlachten und die Fleischkontrolle, zu welchen das Bundesamt für Landwirtschaft eine integrale Anhörung durchführte. Die Streuung zwischen Minimum und Maximum ist bei konferenziellen Anhörungen etwas geringer (Minimum 37, Maximum 73 Adressaten), allerdings sind diese Zahlen nicht sehr aussagekräftig, da im betrachteten Zeitraum nur drei konferenzielle Anhörungen stattfanden.

Neben der Anzahl der eingeladenen Adressaten interessiert natürlich auch die Anzahl der tatsächlich eingegangenen Stellungnahmen und insbesondere die Zahl der Stellungnahmen, die von Adressaten stammen, die nicht offiziell über die Anhörung oder Vernehmlassung informiert und zur Stellungnahme eingeladen wurden. Diese Auswertung folgt in Abschnitt 3.4.1.

Insgesamt ist hier noch festzuhalten, dass das genauere Betrachten der Adressatenliste einige «Überraschungen» und «Kuriositäten» zu Tage brachte. Die folgende Liste stellt eine Auswahl dieser Auffälligkeiten dar:

²⁴ Ständige Adressaten sind die 26 Kantone; die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK); die 13 im eidgenössischen Parlament vertretenen Parteien; die drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie acht gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft.

²⁵ Bei der Vernehmlassung des EDA zum Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen wurden gemäss der publizierten Adressliste nicht alle gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft eingeladen.

- Vernehmlassung über die Änderung Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz betreffend der organisierten Suizidhilfe (EJPD/BJ 2009): Nicht eingeladen waren u.a. Dignitas und Exit. Auf der anderen Seite wurde z.B. die Organisation «der neue Rütlibund» eingeladen. Schliesslich wurden dann auch viele Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren eingereicht (70, davon allerdings 28 von Privatpersonen).
- Vernehmlassung über die Ergänzung des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend rassistische Symbole (EJPD/BJ 2009): Eingeladen wurde u.a. die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, nicht aber die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (welche dennoch eine Stellungnahme eingereicht hat).
- Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz (UVEK/GS, 2009): Auf der Liste der eingeladenen Organisationen finden sich zwei Bundesämter, nämlich die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das SECO (diese haben aber zumindest keine Stellungnahme eingereicht).
- Vernehmlassung zum Bericht über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Einführung der Biometrie im Ausländerausweis (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (EJPD/BFM 2009): In der Liste der Organisationen, welche eine Stellungnahme eingereicht haben, findet sich auch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) – diese war nicht eingeladen, hat aber trotzdem als Bundesamt eine Stellungnahme eingereicht.
- Vernehmlassung über das Bundesgesetz über eine Teilrevision des Zivilgesetzbuches, des Obligationenrechts und der Zivilprozessordnung (Nachrichtenlose Vermögenswerte) (EJPD/BJ 2009): Im Ergebnisbericht wird in einer Fussnote darauf hingewiesen, dass die Stellungnahmen der neun nicht offiziell begrüßten Vernehmlassungsteilnehmer (darunter ist z.B. die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden oder die Uni Genf) im Bericht unerwähnt bleiben.
- Anhörung über die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (EVD/SECO 2010): Auf der Adressatenliste figurieren sämtliche Dachverbände der Wirtschaft, die zu den ständigen Adressaten gehören, mit Ausnahme von economie-suisse (hat dann auch keine Stellungnahme eingereicht).

3.3 Durchführung

3.3.1 Umfang der Vorlagen und Hilfestellungen

In 4 der 88 vertieft untersuchten Verfahren wurde lediglich ein Bericht besprochen. In allen übrigen Verfahren ging es um eine Vorlage für ein Gesetz oder eine Verordnung. In allen Fällen hat die Bundesverwaltung zusätzlich zu dieser einen erläuternden Bericht zur Verfügung gestellt. Bei Anhörungen mussten die Teilnehmenden im Schnitt eine 15-seitige Vorlage und einen 13-seitigen erläuternden Bericht lesen; bei Vernehmlassungen umfasste die Vorlage im Durchschnitt 12 Seiten, der

Bericht dagegen 50 Seiten. Der Umfang der Unterlagen variierte beträchtlich zwischen 2 und 118 Seiten bei den Rechtserlassen bzw. 213 Seiten bei den Berichten (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16

Umfang der Unterlagen (Stichprobe)

	Durchschnitt	Minimum	Maximum
<i>Seitenumfang Vorlage</i>			
Anhörungen	15	2	118
Vernehmlassungen	12	2	63
<i>Seitenumfang erläuternder Bericht</i>			
Anhörungen	13	2	84
Vernehmlassungen	50	6	213

In nur 3 der 88 untersuchten Fälle wurden von der Bundesverwaltung zusammen mit den Unterlagen Fragen versandt (2 BAG, 1 BFM), zu welchen die Adressaten um eine Antwort gebeten wurden und die als Hilfestellung betrachtet werden können.

3.4 Ergebnisse

3.4.1 Zahl der eingegangenen Stellungnahmen

Bei den näher untersuchten Verfahren, für die der Ergebnisbericht auf der Seite der Bundeskanzlei vorhanden war (45 Anhörungen und 22 Vernehmlassungen), wurde die Zahl der Stellungnahmen erhoben, die bei der Bundesverwaltung eingegangen sind. Soweit im Ergebnisbericht ausgewiesen, wurde auch ausgewertet, wie viele der Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren stammten (die entsprechenden Angaben fanden sich bei 36 Anhörungen und 21 Vernehmlassungen).

Die folgende Tabelle zeigt für diese Fälle die Zahl der eingeladenen Adressaten und stellt sie der Zahl der eingegangenen Stellungnahmen und der Zahl der Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren gegenüber.

Zahl der eingegangenen Stellungnahmen (Median²⁶)

	Anzahl eingeladene Adressaten	Anzahl eingegangene Stellungnahmen	davon von nicht eingeladenen Adressaten
Anhörungen	43	22	3
Vernehmlassungen	81	56	11

Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Bemerkung: Ausgewertet wurden nur diejenigen Anhörungen und Vernehmlassungen, für die ein Ergebnisbericht vorlag und dieser auch die Zahl der nicht eingeladenen Adressaten auswies (Anhörungen: N=36; Vernehmlassungen: N=21).

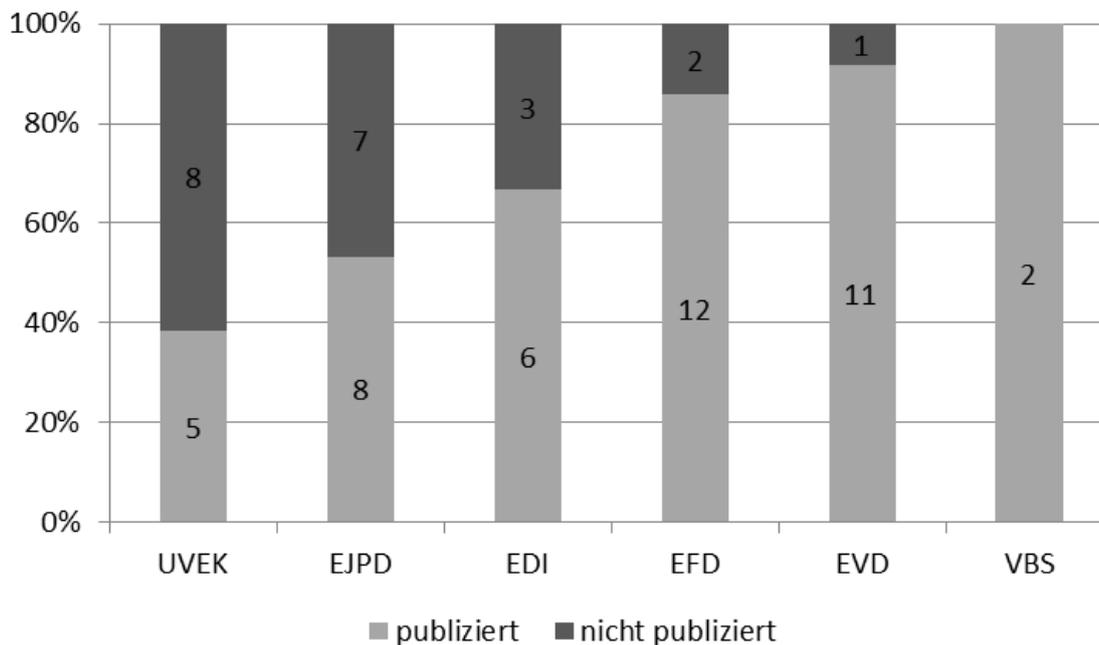
3.4.2 Auswertung und Kommunikation der Ergebnisse

Bei der Stichprobe von vertieft untersuchten Verfahren wurden unter anderem die Ergebnisberichte erfasst. Dabei stellte die PVK fest, dass viele Ergebnisberichte von Verfahren aus dem Jahr 2009 am 1. November 2010 noch gar nicht auf der Seite der BK verfügbar waren.²⁷ Insgesamt fehlten bei einem Drittel der Anhörungen und bei einem knappen Viertel der Vernehmlassungen aus dem Jahr 2009 die Ergebnisberichte. Abbildung 10 zeigt, dass es dabei klare Unterschiede zwischen den verschiedenen Departementen gibt.

²⁶ Hier wird nicht der arithmetische Mittelwert verwendet, weil dieser durch einzelne «Ausreisser» stark verzerrt wird. Die Berechnung der Mittelwerte hat ergeben, dass für die Anhörungen durchschnittlich 50 Adressaten zur Stellungnahmen eingeladen wurden, dass schliesslich durchschnittlich 57 Stellungnahmen eingegangen sind, wovon 32 von nicht eingeladenen Adressaten stammten. Die hohe Anzahl an Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren erstaunte. Eine genauere Betrachtung der ausgewerteten Fälle hat dann gezeigt, dass die hohen Mittelwerte vor allem wegen einzelnen Fällen zustande kommen, konkret durch die Anhörung zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes, zu der das BAKOM insgesamt 951 Stellungnahmen erhalten hat (davon 906 von nicht eingeladenen Privatpersonen) und durch die Vernehmlassung zum Konsolidierungsprogramm 2011–2013 und dem Bericht zur Umsetzung der Aufgabenüberprüfung des Bundes, wo insgesamt 1098 Stellungnahmen eingereicht wurden, davon 316 von nicht eingeladenen Organisationen (Verbände, Vereine, Firmen) und noch einmal weitere 743 von nicht eingeladenen Privatpersonen.

²⁷ Verfahren aus dem Jahr 2010, bei welchen die Ergebnisberichte nicht verfügbar waren, wurden von Beginn weg nicht in die Stichprobe aufgenommen.

Publikation der Ergebnisberichte bei Verfahren aus dem Jahr 2009 (N=65, absolute Zahlen und Prozent)



Quelle: Liste der Bundeskanzlei; eigene Auswertung

Die vorhandenen Ergebnisberichte wurden ausserdem gesichtet, unter anderem um Angaben über die Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen zu erheben (vgl. Kapitel 3.4.1). Die Analyse ergab grosse Unterschiede bezüglich Struktur und Inhalt der Berichte. Auch bezüglich des Umfangs gibt es grosse Varianz, wie aus Tabelle 18 ersichtlich ist. Dies gilt insbesondere für Anhörungen, bei welchen der kürzeste Ergebnisbericht nur eine Seite lang war, der längste dagegen 133 Seiten umfasste. (Aus den Interviews und Fallstudien ist bekannt, dass diese Unterschiede grösstenteils Unterschiede beim Umfang der Vorlagen sowie bei der Anzahl und dem Umfang der eingegangenen Stellungnahmen widerspiegeln.)

Tabelle 18

Umfang der Ergebnisberichte (Anzahl Seiten)

	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Anhörungen	11	1	133
Vernehmlassungen	23	6	62

4

Praxis aus Sicht der Bundesverwaltung

Das folgende Kapitel geht zuerst kurz auf die spezielle Rolle sowie die Praxis der Bundeskanzlei ein. Danach wird die Situation und Praxis in den einzelnen Departementen dargestellt, wie sie durch die befragten Personen beschrieben wurde. Im letzten Teil wird die Praxis der Bundesverwaltung insgesamt thematisiert; Datengrundlage dafür bildet die Online-Befragung.

4.1

Koordinationsaufgabe und Praxis der Bundeskanzlei

Das VIG überträgt der Bundeskanzlei bei Vernehmlassungen in Art. 5 die Aufgabe, für die Koordination der Vernehmlassungen (und Anhörungen) zu sorgen und deren Eröffnung jeweils öffentlich bekannt zu machen. Diese Aufgabe wird in der VIV konkretisiert. Dort wird festgehalten, dass Bundeskanzlei und Departemente eine Halbjahresplanung ihrer Verfahren zu erstellen haben (Art. 3 VIV). Die Departemente müssen die BK über die geplanten Verfahren informieren und in Absprache mit dieser die Art des Verfahrens (Vernehmlassung oder Anhörung) festlegen. Die BK hat für eine zeitliche Koordination der Verfahren zu sorgen (Art. 4 VIV). Die BK informiert Bundesrat, Parlament sowie die ständigen Vernehmlassungsadressaten und die Medien aktiv über die geplanten Verfahren (Art. 5 Abs. 1 VIV). Zudem macht sie die Liste mit den geplanten Verfahren öffentlich zugänglich (Art. 5 Abs. 2 VIV).

Die Bundeskanzlei zielt gemäss eigener Aussage auch darauf, eine möglichst einheitliche Praxis der Bundesverwaltung bei der Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen zu erreichen. Dazu stellt sie den Departementen und Ämtern im sogenannten «Roten Ordner» (Richtlinien für Bundesratsgeschäfte) verschiedene Hilfsmittel zur Verfügung (Ablaufschema, Vorlagen für den Antrag an den Bundesrat, Muster für Begleitschreiben), die sich aber vor allem auf Vernehmlassungen beziehen. Die BK bietet den Departementen und Ämtern ausserdem Informations- und Schulungsveranstaltungen zum Vernehmlassungsrecht an. Insbesondere kurz vor und nach Inkrafttreten des VIG wurden solche Ausbildungsveranstaltungen in vielen Departementen und Ämtern durchgeführt.

Innerhalb der BK ist die Sektion Recht für die Vernehmlassungen und Anhörungen verantwortlich. Sie steht anderen Bundesstellen bei Anfragen beratend zur Verfügung und hat für jedes Departement eine Ansprechperson bezeichnet. Die Sektion Recht prüft auch die Listen der geplanten Verfahren, die ihr halbjährlich von den Departementen zugestellt werden. Sie prüft dabei, ob die Vorgaben des VIG eingehalten sind, wobei sie besonders auf die Art des Verfahrens sowie die Fristen achtet. So nimmt sie beispielsweise Kontakt mit einem Departement auf, wenn dieses zu einem Vorhaben eine Anhörung vorsieht, welches aber nach Ansicht der BK eher ein Gegenstand für eine Vernehmlassung ist. In umstrittenen Fällen ist es auch schon vorgekommen, dass die BK versucht hat, ein Aussprachepapier des Bundesrates zu erwirken. Bei Verfahren, die konferenziell durchgeführt werden sollen, weist die BK die betroffenen Dienststellen darauf hin, dass diese Verfahren oft praktisch keine Zeitersparnis bringen und tendenziell auch eher einen höheren Aufwand oder zumindest gleich hohen Aufwand wie ein schriftliches Verfahren verursachen. Bezüglich der Fristen bei Vernehmlassungen achtet die BK darauf, dass die gesetzliche Drei-Monats-Frist eingehalten ist und dass eine angemessene Verlängerung gewährt

wird, wenn das Verfahren in die Ferienzeit fällt. Konkret bemüht sie sich darum, dass Fristen, die über die Sommerferien (Mitte Juli–Mitte August) laufen, um drei Wochen; jene über Weihnacht/Neujahr um zehn Tage sowie jene über Ostern um vier Tage verlängert werden. Für Anhörungen empfiehlt die BK den Departementen und Ämtern, den Adressaten eine Frist von zwei Monaten zu gewähren. Nach der Bereinigung wird die Liste der geplanten Verfahren auf der Seite der BK publiziert. Diese Listen werden aktuell angepasst, d.h. wenn ein Verfahren eröffnet und später abgeschlossen wird, wird es zuerst auf die Liste der laufenden Verfahren und nach Ablauf der Frist in die Liste der abgeschlossenen Verfahren verschoben. Dort werden auch die jeweiligen Unterlagen veröffentlicht. Allerdings kommt es gemäss Auskunft der BK ab und zu vor, dass man von Verfahren – insbesondere von Anhörungen – auch erst aus den Medien erfahre, weil diese für die Liste der geplanten Verfahren nicht gemeldet wurden. Falls man von so einem Fall vernehme, versuche man, diesen zusammen mit den dazugehörigen Unterlagen so schnell wie möglich in die Liste aufzunehmen.

Die BK und die Sektion Recht bemühen sich gemäss eigener Aussage um eine «sachte Begleitung der Departemente und Ämter». Allerdings liegt die Entscheidung über Form und Frist des Verfahrens am Ende nicht bei der BK, sondern beim Bundesrat (Vernehmlassungen) und bei den Departementen und Ämtern (Anhörungen); die BK hat keine Weisungsbefugnis. Ebenso stehen ihr für die Wahrnehmung ihrer koordinierenden und begleitenden Aufgaben im Vernehmlassungs- und Anhörungsprozess nur wenige Ressourcen zur Verfügung; die betreffenden Mitarbeiter wenden schätzungsweise 10–15% ihrer Zeit für Vernehmlassungen und Anhörungen auf.

4.2 Praxis der Departemente

Um die Praxis der Departemente zu beschreiben, wurden im Rahmen der Evaluation Leitfadenterviews mit sämtlichen Generalsekretariaten geführt.²⁸ Im vorliegenden Abschnitt werden die wichtigsten Aussagen aus diesen Gesprächen zusammengefasst.

4.2.1 EDA

Im Verantwortungsbereich des EDA wurden im Untersuchungszeitraum nur sehr selten Vernehmlassungen und Anhörungen durchgeführt. Wenn es zu Vernehmlassungen und Anhörungen kommt, liegt die Verantwortung in der Regel beim GS oder, seltener, bei der Direktion für Völkerrecht. Dabei würden sich die Verantwortlichen im Wesentlichen auf das Gesetz stützen und ergänzend noch auf die Unterlagen der BK («Roter Ordner»).

Bei den Vorhaben des EDA sei das zu wählende Verfahren – Vernehmlassung oder Anhörung – meistens klar. Und bezüglich der Fristen halte man sich strikt an die Drei-Monats-Vorgabe, wenn möglich auch bei Anhörungen. Zudem bemühe man

²⁸ Die Interviews in den Departementen wurden kurz vor oder nach den Departementswechseln im Bundesrat vom Dezember 2010 geführt. Aufgabenteilung und Praxis können sich unter den neuen Vorstehern evtl. geändert haben.

sich auch, Gesuche um Fristverlängerungen oder zu spät eingereichte Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Ganz allgemein führt das EDA kurze Fristen nicht auf eine schlechte Planung zurück, sondern darauf, dass man ein Gesetzgebungsprojekt oft in engen Zeiträumen abwickeln müsse. Ein häufiger Grund für Verzögerungen und eine anschliessende Verknappung der Frist seien dabei die Übersetzungen. Was knappe Fristen bei Anhörungen betrifft, wird zu bedenken gegeben, dass diese Art von Verfahren vom Gesetz her Vorhaben untergeordneter Tragweite betrifft und diese damit per Definition eigentlich nicht dringlich sein könnten – die Qualifikation als «Geschäft untergeordneter Tragweite» vertrage sich also eigentlich nicht mit allzu kurzen Fristen.

Bei der Erstellung der Adressatenliste geht man im EDA grundsätzlich von der Liste der ständigen Adressaten aus, wobei sie fallweise mit spezifischen Adressaten ergänzt wird. Für die Vorhaben des EDA sind fast immer die Kantone und genauer die Kantonsregierungen sehr wichtige Adressaten, wobei diese über die Staatskanzleien oder die KdK kontaktiert werden. Das EDA führe bei den Vorarbeiten zu einem Gesetz manchmal auch «fachtechnische Befragungen informellen Charakters» bei den Kantonen oder anderen Akteuren durch. Damit es keine Verwirrung gebe, achte man bei externen Konsultationen sehr darauf, dass den Adressaten im Einladungsbrief der Stellenwert des Anliegens klar mitgeteilt werde.

Die Teilnehmer an Vernehmlassungen und Anhörungen werden nicht aktiv mit dem Ergebnisbericht bedient bzw. über das weitere Vorgehen informiert. Bei Vernehmlassungen erfahren die Teilnehmer aber über die Medienmitteilungen des Bundesrates von der Verabschiedung einer Botschaft, an deren Vernehmlassung sie teilgenommen hatten. Den Ergebnisbericht müssen sich die Teilnehmer aber selber beschaffen. Die Befragten könnten sich aber allenfalls vorstellen, den Teilnehmern künftig direkt einen Link zum Ergebnisbericht per E-Mail zu übermitteln.

Im EDA werden Anhörungs- bzw. Vernehmlassungsverfahren, wie die Gesetzgebung allgemein, als «Knochenarbeit» eingeschätzt, welche die Beteiligten stark beanspruche. Gleichzeitig bringe die Konsultation aber auch immer wieder interessante Beiträge und Hinweise. Die Verfahren seien auch ein «Aushängeschild der Bundesverwaltung», die einen grossen Einsatz erfordern, dafür aber auch oft zu einem guten Rückhalt einer Vorlage in der Öffentlichkeit beitragen.

4.2.2 EDI

Im Verantwortungsbereich des EDI finden regelmässig Vernehmlassungen und Anhörungen statt. Das GS selber führt aber keine Verfahren durch, die Verantwortung für die Planung und Durchführung liegt immer bei den Fachämtern. Dabei gibt es Unterschiede bezüglich der Zahl der Verfahren und der Erfahrung damit, was unbestreitbar auch zu Unterschieden in der Abwicklung führen könne. Für die Liste der BK trägt das GS halbjährlich die geplanten Vorhaben zusammen und nimmt auch eine Vorprüfung wahr. Wenn aber grundsätzliche Fragen auftauchen, etwa bezüglich der Art des Verfahrens, werden diese mit dem Fachreferenten und unter Umständen auch mit dem Departementsvorsteher diskutiert und meist auch die BK kontaktiert.

Gerade die Wahl des Verfahrens sei nicht immer ganz einfach bzw. die Abgrenzung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen nicht immer klar. Eine falsche Entscheidung könne sich negativ auf die Akzeptanz auswirken, dies zeige das Beispiel

des Nationalen Programms Alkohol. Dort habe das Amt eine Anhörung eröffnet, was für viel Kritik gesorgt habe. Wahrscheinlich hätte die Eröffnung auf Departements- oder gar auf Ebene Bundesrat erfolgen sollen. Auch einige konferenzielle Verfahren des EDI hätten in der letzten Zeit für grossen Wirbel gesorgt. Aufgrund dieser Reaktionen versuche man gegenwärtig, Verfahren wenn immer möglich schriftlich durchzuführen.

Das GS schaut bei der Vorprüfung auch die Fristen an und fragt nach, wenn bei Vernehmlassungen weniger als eine dreimonatige Frist gewährt wird. Im GS ist man grundsätzlich der Meinung, dass den Adressaten auch bei Anhörungen drei Monate Zeit für ihre Stellungnahme eingeräumt werden sollten. Allerdings habe das Gesetz ja bezüglich der Fristen für Anhörungen bewusst einen Spielraum gelassen und letztlich liege die Entscheidung für die Fristen bei den Ämtern, da diese die Verfahren und Inhalte besser kennen. Wenn ihnen das GS bei kurzen Anhörungsfristen eine längere Frist beliebt machen möchte, würden die Ämter die Frist damit begründen, dass es sich «bloss» um eine technische Angelegenheit handle, oder sie würden auf andere Ämter bzw. Anhörungen mit kurzen Fristen verweisen. Anhörungen, die nicht innert kurzer Frist abgewickelt werden könnten, würden als Zeitverlust im Rechtsetzungsverfahren wahrgenommen.

Es gibt immer wieder Kritik bezüglich der eingeladenen Adressaten. Gelangt diese an das GS, verweist man auf die gesetzlichen Vorgaben, die Seite der BK und auf das Teilnahmerecht. Das GS bekommt mit einer gewissen Regelmässigkeit Anfragen von Organisationen, die auf die Liste der ständigen Adressaten gesetzt werden möchten, darunter auch von Teil- oder Regionalgruppen von Dachverbänden, die selber auf der Liste sind. Es weist dann darauf hin, dass dies nicht möglich ist und dass es auch selber keine eigene Liste führe, informiert aber in der Regel die relevanten Ämter, die teilweise eigene Listen führen. Bei den Adressatenlisten redet das GS nicht mit, denn das Wissen über die relevanten Akteure der verschiedenen Themenfelder liege klar bei den Ämtern.

Insgesamt erhält das GS von den Ämtern ambivalente Rückmeldungen zur Zweckmässigkeit von Anhörungsverfahren, denn die Handlungsspielräume bieten Chancen und Risiken.

4.2.3 EFD

Im EFD werden wie im EDI auf Stufe GS keine Vernehmlassungen und Anhörungen betreut. Das GS verweist die Ämter bei Anfragen jeweils auf die gesetzlichen Vorgaben und die Hilfsmittel der BK. Weil der Lead klar bei der BK liege, wäre es auch nicht sinnvoll, eigene Vorgaben oder Hilfsmittel im EFD zu entwickeln. Viele Mitarbeitende im EFD haben auch an Ausbildungsveranstaltungen der BK teilgenommen, vor allem kurz vor und nach Inkrafttreten des VIG, aber seither gab es immer wieder sporadisch solche Veranstaltungen für neue Mitarbeitende. Dabei stehen aber in der Regel Vernehmlassungen im Vordergrund, Anhörungen werden lediglich als Variante davon und am Rand thematisiert. In vielen Ämtern im EFD gebe es sehr erfahrene Mitarbeitende, die mit Vernehmlassungen und Anhörungen betraut würden.

Das Departement hat eine gute Übersicht und langfristige Planung von grossen Vorhaben und Geschäften, zu denen eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss.

Demgegenüber sind die Möglichkeiten der Planung von Anhörungen begrenzt. Auf Stufe GS nimmt man diese Verfahren üblicherweise erstmals dann wahr, wenn die Jahresziele besprochen werden und wenn die BK halbjährlich Informationen zu den geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen des Departements verlangt. Wenn die Ämter die Verfahren ans GS melden, prüft dieses die Angaben in Bezug auf mögliche Belastungsphasen. Allerdings ist die Möglichkeit zur Optimierung der zeitlichen Ansetzung von Anhörungen und Vernehmlassungen eher theoretischer Natur, denn faktisch bestimmen oft externe Faktoren den Zeitplan, so zum Beispiel bei den Doppelbesteuerungsabkommen (siehe Kapitel 6.6).

Das GS bemüht sich auch um eine «Qualitätssicherung», indem es die Art der Verfahren und die Fristen kontrolliert. Welches Verfahren das richtige ist, wird grundsätzlich auf Amtsebene beraten und entschieden. Tendenziell neigt man im Zweifelsfall eher zu einer Vernehmlassung, nicht zuletzt auch, weil die Kantone dies bevorzugen. Sollte es doch einmal Unklarheiten oder unterschiedliche Meinungen zur Art des Verfahrens geben, wird die Departementsvorsteherin einbezogen und entscheidet. Bezüglich der Fristen gibt es im EFD keine amtsinternen Empfehlungen oder «Faustregeln». Ziel müsse immer sein, den Adressaten möglichst genug Zeit für die Erarbeitung ihrer Stellungnahme zu geben. Allerdings sei dies auch manchmal aus externen Gründen nicht möglich, beispielsweise bei den Doppelbesteuerungsabkommen oder anderen internationalen Abkommen. Solche Vorhaben dürften wohl in Zukunft wohl noch häufiger geben und es werde daher wohl auch vermehrt zu sehr kurzen Fristen kommen. Wo man könne, räume man den Adressaten aber auch mehr als drei Monate Zeit ein, z.B. bei der Anhörung zur Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen.

Auch die Adressatenlisten werden von den Ämtern zusammengestellt und vom GS nicht näher geprüft. Dies ist zweckmässig, weil die Ämter das jeweilige Umfeld besser kennen. Im EFD bzw. bei den Themen des EFD ist das Umfeld auch relativ überschaubar, daher seien Adresslisten bei Anhörungen des EFD meist wesentlich kürzer als beispielsweise im Sozialbereich, wo es viel mehr Akteure und Organisationen gebe.

Aufgrund der Rückmeldungen der Ämter ist man im EFD grundsätzlich der Meinung, dass es bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen keine wesentlichen Probleme oder Unklarheiten gebe. Die 2005 neu eingeführten Rechtsgrundlagen seien klar und hätten ihr Ziel erreicht.

4.2.4 EJPD

Im EJPD betreut das GS selber ebenfalls keine Vernehmlassungen und Anhörungen. Über die Geschäftsplanung, in der aktuell rund 120 Vorlagen erfasst sind, ist man auf Stufe Departement relativ gut über Vorhaben mit Vernehmlassungscharakter informiert. Anders sieht es bei Anhörungen aus, denn diese betreffen Geschäfte von untergeordneter Bedeutung, oft mit einem spezifischen oder technischen Gegenstand, die nur für wenige Adressaten relevant sind und die daher in der departementalen Geschäftsplanung nicht oder nur in Ausnahmefällen vermerkt sind. Bei Anhörungen liegt daher die Hauptverantwortung klar bei den Ämtern. Wenn sich diese mit Fragen zu Vernehmlassungen oder Anhörungen an das GS wenden, verweist dieses in der Regel auf die BK oder fragt selber bei der BK nach.

Das GS erstellt zuhanden der BK zweimal jährlich die Liste der geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen. Dabei prüft es die Fristen und nimmt eine «Grobkontrolle» der Verfahrensart vor, bevor es die Liste an die BK weiterleitet, welche eine weitere Kontrolle vornimmt und verantwortlich ist für die Koordination und Kohärenz der Verfahren. Wenn die BK Rückmeldungen zu Anhörungen hat, klärt sie das direkt mit den Ämtern. Im EJPD gibt es Dienststellen, die über ein grosses Wissen zu Vernehmlassungen und Anhörungen verfügen, namentlich das BJ. Dieses gibt auch den Gesetzgebungsleitfaden heraus, in dem das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren thematisiert wird.

Aus Sicht des GS gibt es in bestimmten Fällen einen Ermessensspielraum bei der Frage, ob eine Vorlage Gegenstand für eine Vernehmlassung oder «nur» für eine Anhörung ist. Allerdings sei das GS oft zu weit weg bzw. kenne die Vorlage und das Umfeld zu wenig, um sachgerecht über die Wahl des Verfahrens zu entscheiden. Letztlich müsse ein solcher Entscheid sinnvollerweise von der Amtsleitung getroffen werden, je nachdem in Absprache mit der BK und dem GS. Konferenzielle Verfahren können unter dem Druck der Dringlichkeit zur Anwendung kommen. Man habe aber auch festgestellt, dass die Möglichkeiten zu persönlichen Kontakten bei einem solchen Verfahren von verschiedenen Adressaten sehr geschätzt werden, was den Entscheid ebenfalls beeinflussen kann.

Im EJPD wird für Anhörungen in der Regel eine Frist von zwei Monaten gewährt, wie es die Bundeskanzlei vorschlägt. Aus Sicht des GS hat sich diese Praxis durchgesetzt und bewährt. In dieser Zeit sollte es für die Adressaten möglich sein, zu Vorhaben untergeordneter Tragweite aus ihrem «Spezialgebiet» Stellung zu nehmen. Eine Frist von nur einem Monat erscheint dagegen mit Blick auf die Adressaten, die sich ja auch organisieren müssen, als eine zu knappe Frist

Bei der Zusammenstellung der Adressatenliste sind die Ämter sehr bestrebt, den Adressatenkreis nicht zu restriktiv zu definieren, obwohl natürlich immer auch nicht eingeladene Akteure teilnehmen können. Es sei nicht zielführend, Adressaten vorsätzlich auszuschliessen.²⁹ Den Ämtern sei sehr bewusst, dass sie sich mit Vernehmlassungen und Anhörungen immer exponieren, deshalb würden sie sich sehr um eine sorgfältige Vorbereitung und Durchführung dieser Verfahren bemühen.

4.2.5 EVD

Das GS EVD betreut selber keine Vernehmlassungen oder Anhörungen. Das GS und der Departementsvorsteher sind aber bei Vernehmlassungen unweigerlich eingebunden, weil es dabei immer auch um politische Fragen und Einschätzungen gehe. Anhörungen betreffen dagegen technische sowie politisch nicht brisante Vorhaben und die Ämter seien hier freier; sie könnten diese Plattform auch zu «Versuchen» bzw. «Erprobungen» neuer Vorlagen nutzen und möglichst früh verschiedene Akteure einbeziehen.

²⁹ Im EJPD gab es in den letzten Jahren zwei Fälle, in denen die Adressatenliste für grosse Kritik sorgte (Vernehmlassungen zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend die organisierte Suizidhilfe; Anhörung zur Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern). Solche Kritik hat nicht nur negative Folgen für das konkrete Verfahren, sondern wirkt auch noch lange nach. Gemäss Stellungnahme des EJPD vom 02.05.2011 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts seien diese Fälle analysiert und die Lehren daraus gezogen worden.

Der Rechtsdienst im GS stellt halbjährlich die Liste der geplanten Vorhaben für die BK zusammen. Dabei und insbesondere bei der Eröffnung kontrolliert er die Ämtereingaben und prüft bei Vernehmlassungen deren materielle Übereinstimmung mit den Zielen des Bundesrates bzw. Departements. Daneben interessieren die Fristen und auch die Adressatenliste, wobei man in der Regel einer breiten Definition des Adressatenkreises den Vorzug gibt gegenüber einer (zu) engen Adressatenauswahl.

Bei den Anhörungen ist die Prüfung im GS eher oberflächlich, hier liege die Verantwortung für die Recht- und Zweckmässigkeit der Verfahren klar bei den Amtsleitungen. Das GS achtet lediglich darauf, dass die Departementsspitze auch über wichtige Anhörungen im Bild ist. Die Anhörungen würden aber von der BK geprüft, wobei diese gelegentlich Rückfragen habe oder auch auf Fehler hinweise. So habe die BK kürzlich im Rahmen einer Ämterkonsultation gemerkt, dass ein Vorhaben, zu dem nach der Ämterkonsultation eine Anhörung hätte starten sollen, eine Gesetzesrevision betreffe und daher eine Vernehmlassung durch den Bundesrat eröffnet werden müsse.

Die Wahl des geeigneten Verfahrens sei in Einzelfällen nicht einfach, etwa wenn es sich nicht um Rechtsetzungsprojekte, sondern um Berichte und Ähnliches handle. Grundsätzlich sei es dann so, dass im Zweifelsfall wohl eher eine Vernehmlassung als eine Anhörung bzw. eine Anhörung statt gar keine Konsultation gewählt werde (auch wenn der Ausgang schon recht klar sei), weil man sich absichern und vor Kritik schützen wolle.

Bezüglich den Fristen sind dem GS einige Fälle bekannt, in denen die gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten werden konnten bzw. sehr kurze Fristen angesetzt werden mussten, weil übergeordnetes Recht nachvollzogen werden musste.

Im GS EVD ist man der Meinung, dass die Verfahren grundsätzlich gut geplant und durchgeführt würden. Man höre nur sehr selten Beschwerden, was aber auch daran liegen könne, dass sich einige Akteure bei für sie wichtigen Themen wohl nicht an das Departement wenden, sondern ihre direkten Kontakte zu Ämtern, zur Regierung oder zu Parlamentariern nutzen würden.

4.2.6 UVEK

Im UVEK führt das GS teilweise selber Vernehmlassungen und Anhörungen durch, erfahrungsgemäss handelt es sich dabei um zwei bis vier Verfahren pro Jahr. Bei den Verfahren handle es sich tendenziell eher um Vernehmlassungen als um Anhörungen. Denn letztere betreffen oft relativ technische Vorhaben, die meist besser von einem Fachamt oder einer Abteilung betreut werden könnten, wo entsprechende Projekterfahrungen, Vertrautheit mit den Adressaten und die notwendige Expertise vorliegen. Im UVEK gibt es einige Ämter, die sehr viel Erfahrung mit Vernehmlassungen und insbesondere Anhörungen haben und die ihre Prozesse aus Sicht des GS relativ detailliert geregelt und im Griff haben.

Die Hauptaufgabe des GS bei Vernehmlassungen und Anhörungen liegt darin, die Koordination der Verfahren im Departement und zur BK sicherzustellen. Der Dienst Parlaments- und Bundesratsgeschäfte im GS leitet halbjährlich den Auftrag der BK zur Erfassung der geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen an die Ämter weiter. Im Rahmen der halbjährlichen Planung der laufenden Verfahren ist es Sache der jeweiligen Referenten, die Verfahren in ihrem Bereich anzuschauen und wo nötig

Verfahren, Fristen oder Adresslisten in Frage zu stellen. Das Anmeldeprozedere, die Planung der Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren und insbesondere der zeitliche Aspekt sind auch regelmässig Thema bei den periodischen Zusammenkünften des Dienstes Parlaments- und Bundesratsgeschäfte des GS mit den Verbindungspersonen der Ämter.

Daneben prüft auch die BK die Liste der gemeldeten Verfahren. Allfällige Rückfragen des Rechtsdienstes der BK werden in Absprache mit dem GS direkt von den betroffenen Ämtern und Stellen behandelt. Denn die Vernehmlassungen und Anhörungen werden mit wenigen Ausnahmen auf Stufe Amt vorbereitet und die Entscheide über Art und Form des Verfahrens, Fristen und Adressatenlisten werden auch dort getroffen. Wenn aber irgendwo Uneinigkeit besteht oder Kritik von der BK bezüglich des geplanten Verfahrens kommt, entscheidet letztlich das Departement bzw. die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher. Man bemühe sich auch, nicht nur die Interessen der Verwaltung, sondern auch die der Adressaten einzubeziehen. Dabei könne es allerdings auch vorkommen, dass eine Verkürzung der Fristen sachlich begründet werden könne und auch im Sinn der Adressaten sei.³⁰ Grundsätzlich nimmt das GS aber nur wenig Einfluss auf die Planung und Durchführung der Vernehmlassungen und Anhörungen, da die Ämter die Vorhaben und das Umfeld meist sehr viel besser kennen.

Auch bei den Vorhaben, zu denen das GS selber ein Verfahren durchführt, ist es teilweise auf die Ämter angewiesen, da es selber keine Adresslisten führt und das Umfeld unter Umständen weniger kennt.

Grundsätzlich beurteilt man im GS UVEK die gegenwärtigen Vorgaben und Verfahren als sinnvoll und zweckmässig. Nicht ganz glücklich ist man aber mit der eher starren halbjährlichen Erfassung der Vorlagen zuhanden der BK. Denn damit würden oft auch Geschäfte gemeldet, welche dann Verzögerungen erleiden oder nicht reif für eine Vernehmlassung oder Anhörung seien.

4.2.7 VBS

Das VBS ist wie das EDA ein Departement, in dessen Verantwortungsbereich nur selten Vernehmlassungen oder Anhörungen durchgeführt werden, entsprechend hat es vergleichsweise wenig Erfahrung mit diesen Prozessen. Wenn es aber ein Verfahren gibt, wird dieses im Unterschied zu den anderen Departementen relativ häufig vom GS betreut. Dort ist der Bereich Rechtsetzung zuständig, der sämtliche Gesetzgebungsverfahren im VBS koordiniert und betreut. Diese starke Zentralisierung der Rechtsetzung im VBS ist historisch bedingt. Sie gibt dem GS aber die Möglichkeit, steuernd auf die relativ schwach dotierten dezentralen Rechtsabteilungen der Gruppen und Ämter einzuwirken und so für eine gewisse Kohärenz der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis zu sorgen. Im VBS gibt es zudem im Unterschied zu den anderen Ämtern auch eine Weisung über die Rechtsetzung auf Departementsebene, die im Anhang eine Prozessbeschreibung zu Vernehmlassungen enthält (vgl.

³⁰ So lag z.B. im Fall der Stromversorgungsverordnung ein rasches Inkrafttreten der Verordnung auch im Interesse der Adressaten. Die gültige Risikoprämie musste vorliegen, damit die Netzbetreiber und Stromproduzenten die Tarife berechnen und fristgerecht den Konsumenten mitteilen konnten (vgl. Kapitel 6.5).

Kapitel 2.3.5). Zudem hat der Departementschef auch ein «Konzept für die Zuständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen zu Rechtserlassen» genehmigt.

Wenn dem Bereich Rechtsetzung ein Vorhaben des VBS gemeldet wird, zu dem eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt werden muss, nimmt er eine Vorprüfung des Gegenstandes und des vorgesehenen Verfahrens vor. Für die Wahl des Verfahrens sei dabei auch entscheidend, wer die Adressaten seien: Sollen die Kantone bzw. Kantonsregierungen oder kantonale Direktorenkonferenzen um eine Stellungnahme gebeten werden, dann ist klar eine Vernehmlassung angezeigt; sollen sich untergeordnete Amts- oder Fachstellen zu einem Thema äussern, so spricht das für eine Anhörung. Letztlich werde der Entscheid über das Verfahren aber von der Departementsleitung oder unter Umständen vom Gesamtbundesrat getroffen, das GS bzw. der Bereich Recht könne nur beraten. In diesen Fällen sei es klar, dass der Entscheid schliesslich nicht unbedingt oder ausschliesslich auf rechtliche Vorgaben gestützt wird, sondern dass auch politische Überlegungen oder andere Sachzwänge eine Rolle spielen.

Der Entscheid, ob ein Verfahren schriftlich oder konferenziell durchzuführen sei, ist gemäss den Befragten teilweise schon vorentschieden, weil die Zeit knapp sei oder zu knapp geplant wurde. Allerdings habe man verschiedentlich feststellen können, dass das schnellere konferenzielle Verfahren administrativ ebenso aufwendig oder gar aufwendiger sei als das schriftliche Verfahren, zumal ja schriftliche Stellungnahmen auch zugelassen werden müssen. Aufgrund der Zeitknappheit seien auch die Fristen oft schon vorbestimmt und kurz.

Der Bereich Recht prüft auch die Adressatenlisten, allerdings sei hier das Wissen klar in den Ämtern oder Abteilungen. Diese führen teilweise auch ihre eigenen Adresskarteien.

Aus Sicht der Befragten im VBS sind das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren und die rechtlichen Grundlagen dazu grundsätzlich zweckmässig, auch wenn die Abgrenzung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen im Einzelfall schwierig sein kann. Das grösste Problem für die Qualität des Verfahrens sei aber häufig die Zeitknappheit – ob extern gegeben oder durch falsche Planung. Damit ein Vorhaben und das Verfahren selber akzeptiert würden, müssten den Adressaten aber gute Unterlagen vorgelegt und genügend Zeit für eine fundierte Stellungnahme gewährt werden. Dies bedinge auf Seiten der Verwaltung eine frühzeitige und nicht zu knappe Zeitplanung.

4.2.8 Fazit

Insgesamt haben die Interviews mit Verantwortlichen auf Stufe GS gezeigt, dass die Departemente bzw. Generalsekretariate mit wenigen Ausnahmen selber keine Vernehmlassungen oder Anhörungen betreuen und dass die wesentlichen Entscheide auf Stufe Amt getroffen werden. Die GS erstellen die halbjährliche Liste der geplanten Verfahren zuhanden der BK, wobei sie teilweise auch eine (eher oberflächliche) Prüfung vornehmen. Gerade Anhörungen werden in der Regel nicht genauer betrachtet.

4.3

Ergebnisse der Online-Befragung der Absender

Siebzig der kontaktierten Verantwortlichen für Vernehmlassungen und Anhörungen in der Bundesverwaltung (in der Folge «Absender» genannt) nahmen innert Frist an der Onlineerhebung vom November/Dezember 2010 teil (86%). Die Befragten bearbeiten in etwa gleich oft Anhörungen oder Vernehmlassungen. Es lassen sich drei Gruppen von an Anhörungen oder Vernehmlassungen Beteiligten mit unterschiedlichem Erfahrungshorizont unterscheiden:

- eine kleine Gruppe von Personen mit grosser Erfahrung (in mehr als fünf Anhörungen oder Vernehmlassungen involviert: ca. 10%)
- eine Gruppe mit mittlerer Erfahrung (in 2–5 Anhörungen oder Vernehmlassungen involviert: 42%)
- eine Gruppe mit wenig Erfahrung (1 Anhörung oder Vernehmlassung: 46%).

Die Befragten sind dabei in aller Regel bei allen Phasen einer Vernehmlassung oder Anhörung involviert, d.h. beim Entscheid, bei der Planung, der Durchführung und der Auswertung der Ergebnisse.

4.3.1

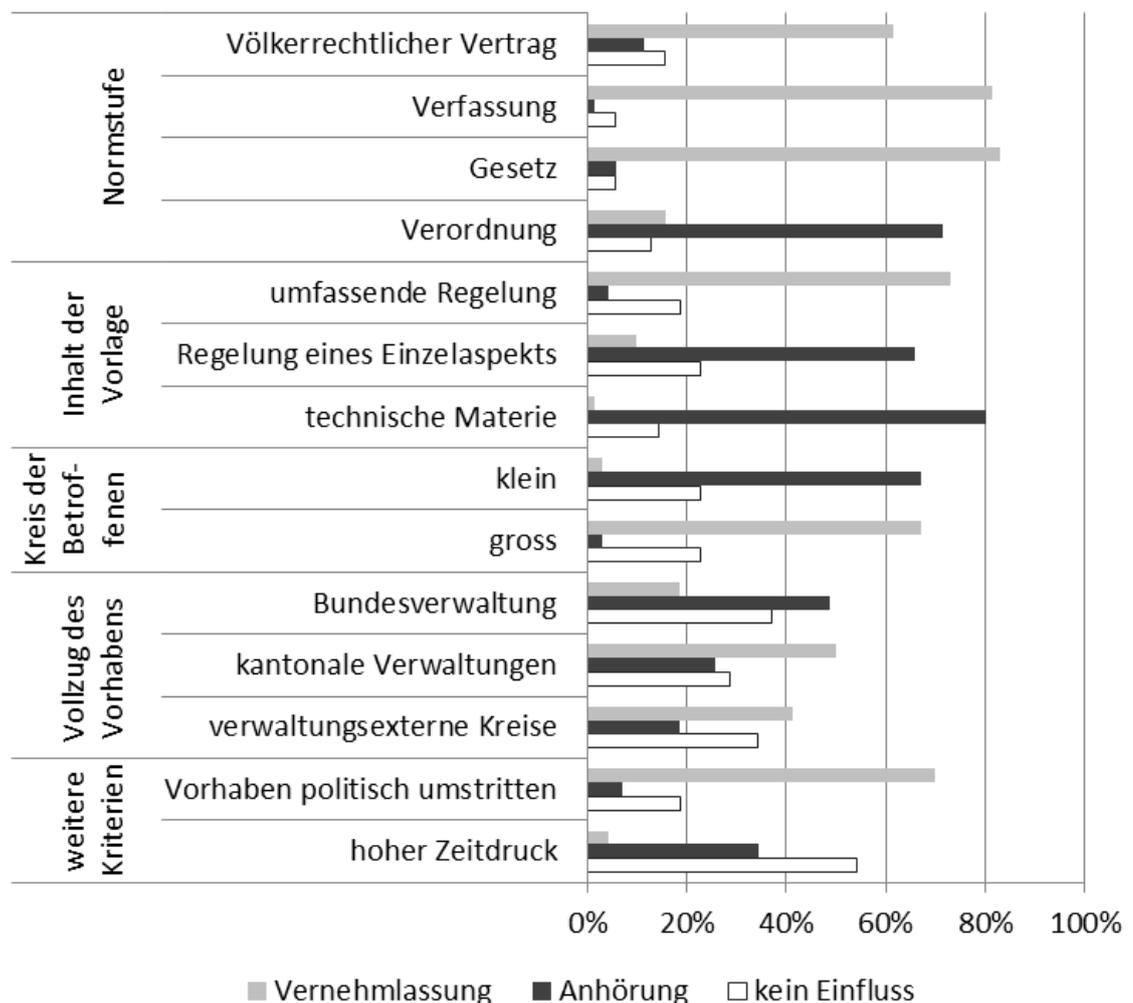
Entscheid

In der Online-Umfrage wurden die verantwortlichen Personen in der Verwaltung gefragt, welche Überlegungen bzw. Kriterien beim Entscheid über die *Art des Verfahrens* – Vernehmlassung oder Anhörung – eine Rolle spielen (vgl. Abbildung 11).

Dabei sind die Normstufe, der Inhalt der Vorlage sowie der Kreis der Betroffenen für die Befragten relativ klare Kriterien, die für das eine oder das andere Verfahren sprechen. Bei der Normstufe sollte aus Sicht der Absender bei Gesetzen und Verfassungsnormen eine Vernehmlassung durchgeführt werden, bei Verordnungen dagegen eine Anhörung. Dies steht mit den gesetzlichen Vorgaben im Einklang. Eine Ausnahme bildet der völkerrechtliche Vertrag, zu dem entgegen den gesetzlichen Vorgaben 10% der Befragten nur eine Anhörung durchführen würden. Bei inhaltlich umfassenden Vorhaben sollte ebenfalls eher eine Vernehmlassung, bei Einzelaspekten oder technischen Fragen dagegen eine Anhörung durchgeführt werden. Ist der Kreis der Betroffenen gross, spricht dies für eine Vernehmlassung, während ein kleiner Betroffenenkreis die Durchführung einer Anhörung nahelegt. Ein weiteres klares Indiz dafür, dass eine Vernehmlassung und nicht nur eine Anhörung durchzuführen ist, ist gemäss den Befragten gegeben, wenn ein Vorhaben politisch umstritten ist.

Neben diesen relativ einheitlich bewerteten Kriterien, wird dem Kriterium «Vollzug» von den Befragten weniger grosse Bedeutung zugemessen bzw. es wird recht unterschiedlich beurteilt. Nur für 50 bzw. 42% der Befragten ist ein Vorhaben, das von kantonalen Verwaltungen bzw. von verwaltungsexternen Kreisen vollzogen wird, ein klarer Indikator für die Durchführung einer Vernehmlassung, obwohl dies in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen ist. Auf der anderen Seite gibt immerhin ein Viertel der Befragten an, dass zu einem Vorhaben, das von kantonalen Verwaltungen vollzogen wird, (eher) eine Anhörung durchgeführt wird.

Relevante Entscheidungskriterien für eine Vernehmlassung / für eine Anhörung (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Absender (N=70)

Frage: Wenn Sie abwägen müssen, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt werden soll, auf welche Kriterien stützen Sie sich?

Antwortmöglichkeiten: «spricht für Vernehmlassung», «spricht für Anhörung», «hat keinen Einfluss».

Zeitliche Dringlichkeit spricht gemäss den Ergebnissen der Online-Befragung für ein Drittel der Absender für eine Anhörung, obwohl sie in den gesetzlichen Grundlagen nicht als Entscheidungskriterium vorgesehen ist.

In Bezug auf die *Vernehmlassungsform* geben 77% der Absender an, hoher Zeitdruck bzw. hohe Dringlichkeit sprächen für die konferenzielle Durchführungsform. In der Praxis bzw. bei der Untersuchung der konkreten Fälle kam dieses Argument aber kaum zum Tragen (siehe Kapitel 6). 41% erachten eine konferenzielle Form der Durchführung auch als sinnvoll, wenn eine Vorlage noch wenig ausgereift ist. Vermutlich subsumieren Befragte hier unter dem Begriff Anhörung sowohl formelle Anhörungen gemäss VIG wie auch in Vorverfahren eingesetzte Hearings oder Anhörungen (vgl. z.B. Fallstudie Passivrauchschutzverordnung).

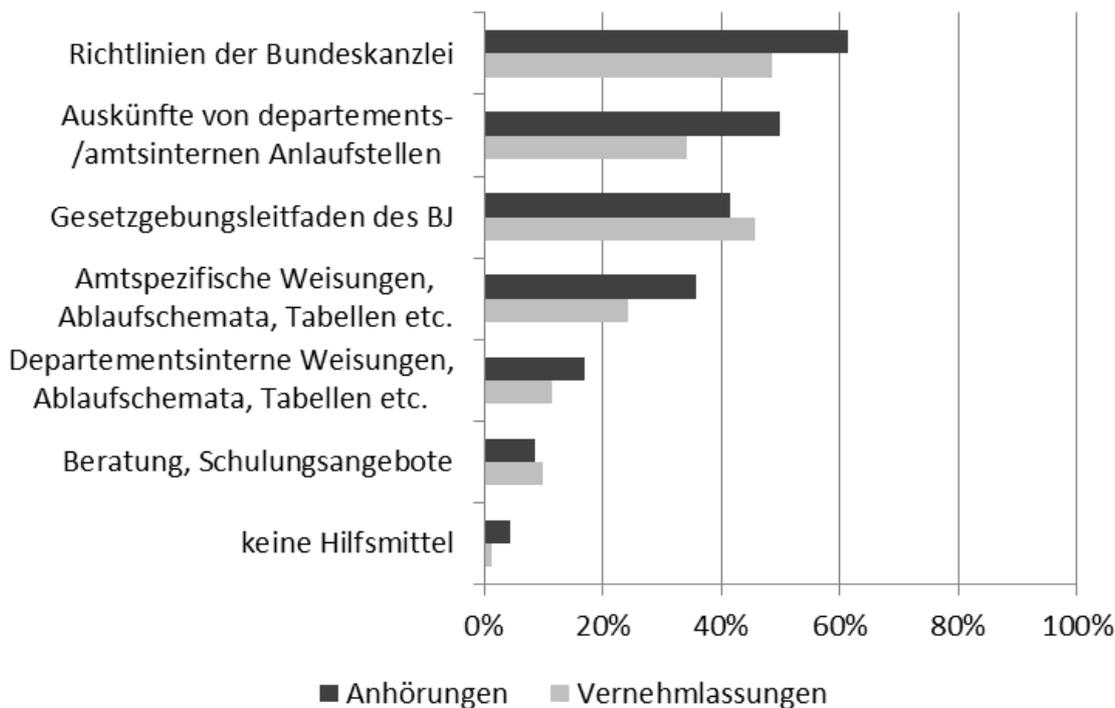
Die faktische Entscheidung über die Durchführung einer Vernehmlassung oder einer Anhörung liegt in der Regel beim Departement oder vor allem bei Anhörungen beim Amtsdirektor. Nur selten wird der Entscheid faktisch auf Stufe Bundesrat oder Bundeskanzlei getroffen.

4.3.2 Planung

Bei ihrer Arbeit können sich die Befragten auf verschiedene *Vorgaben und Hilfsmittel* stützen. Abbildung 12 zeigt, dass sie sich dabei vor allem an den Informationen der Bundeskanzlei, bei departements- oder amtsinternen Anlaufstellen, am Gesetzgebungsleitfaden des BJ oder an amtspezifischen Weisungen orientieren. Departementsweisungen³¹ oder Ablaufschemata/Prozessbeschreibungen und Schulungsangebote werden seltener genannt. Bei Anhörungen werden diese Hilfsmittel häufiger konsultiert als bei Vernehmlassungen.

Abbildung 12

Relevante Vorgaben und Hilfsmittel (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Absender (N=70)

Frage: Worauf stützen Sie bei der Planung, Durchführung und Auswertung von Vernehmlassungen und Anhörungen?

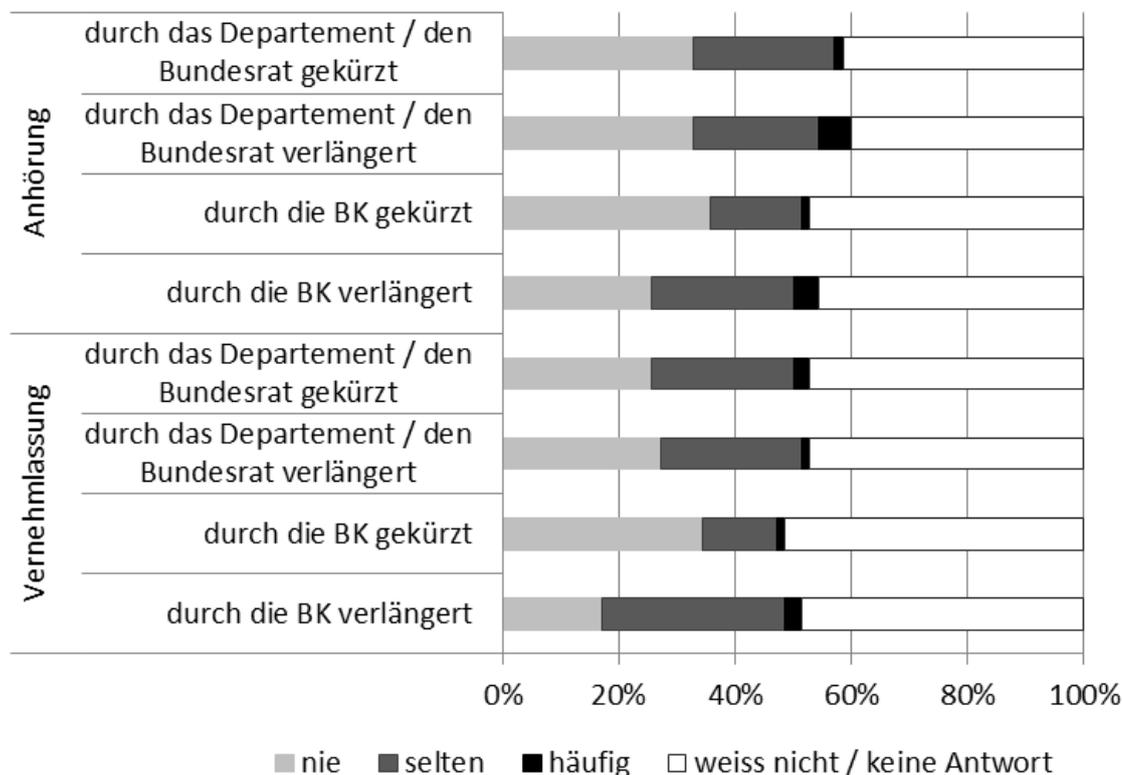
Die Online-Befragung zeigt weiter, dass die zuständigen Bundesstellen relativ autonom sind, besonders im Hinblick auf die *Festlegung der Fristen* (vgl. Abbildung 13) Zwar haben auffallend viele Befragte die Frage, ob die von der Dienststelle vorgeschlagene Frist auf höheren Ebenen noch geändert wird, nicht beantwortet. Aber diejenigen, die geantwortet haben, geben weitgehend übereinstimmend an, dass es nur sehr selten vorkomme, dass Bundeskanzlei,

³¹ Die Auswertung der PVK hat gezeigt, dass es solche fast nicht gibt.

Departementsvorsteher oder gar der Bundesrat von der Dienststelle verlangen, dass die vorgeschlagenen Fristen verlängert oder verkürzt werden.

Abbildung 13

Intervention übergeordneter Stufen in Bezug auf die Festsetzung der Fristen (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Absender (N=70)

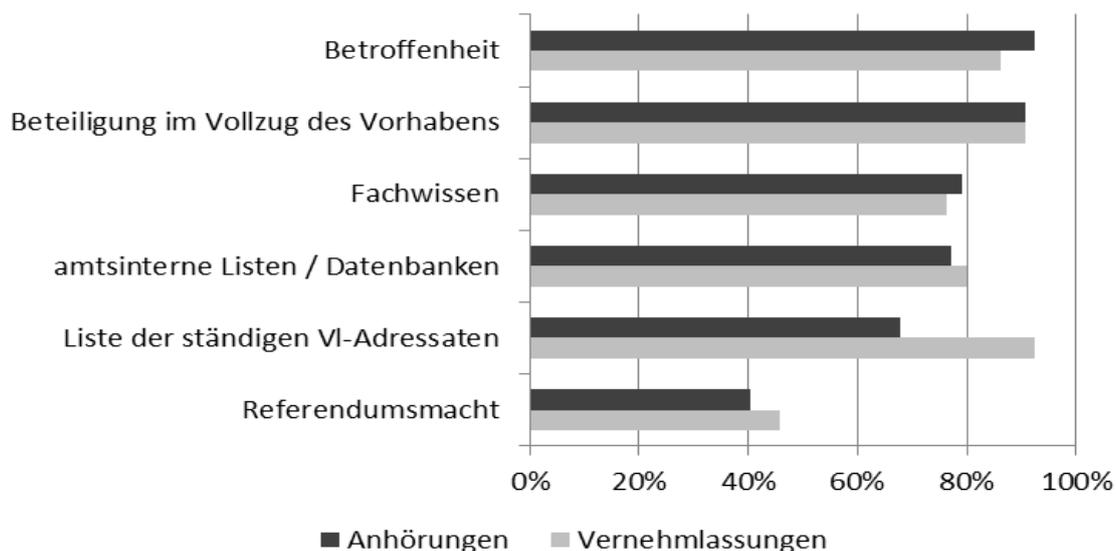
Frage: Wie oft kommt es vor, dass die von der Dienststelle vorgeschlagenen Fristen durch Departement oder Bundesrat bzw. durch die Bundeskanzlei noch gekürzt werden / noch verlängert werden?

Antwortmöglichkeiten: «häufig», «selten», «nie», «weiss nicht»

Die befragten Personen schätzen die Autonomie in Bezug auf die Festlegung der Fristen und sie wollen sich diese Freiheiten auch bewahren (vgl. Abbildung 14). Zwar stimmen 11% der Aussage stark zu, dass die Frist von drei Monaten auch für Anhörungen gelten sollte; weitere 35% stimmen der Aussage zumindest eher zu. Auf der anderen Seite wollen 69% der Befragten keine *Fristvorgaben für Anhörungen*; ebenso sind 52% dagegen, dass für Anhörungen kürzere Fristen als zwei Monate nicht möglich sein dürften.

In Bezug auf die *Auswahl der Adressaten* gibt es bei Vernehmlassungen eine Gruppe von Akteuren, die immer eingeladen werden muss. Diese Liste der ständigen Adressaten dient offenbar teilweise auch als Grundlage für die Auswahl der Adressaten bei Anhörungen. Ansonsten spielen bei der Auswahl der Adressaten vor allem die Betroffenheit, die Beteiligung im Vollzug und das Fachwissen die wichtigste Rolle und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Anhörung oder eine Vernehmlassung handelt. Die Referendumsmacht eines Akteurs spielt gemäss den Befragten nur eine untergeordnete Rolle.

Kriterien, welche für die Auswahl der Adressaten sehr grosse oder grosse Bedeutung haben (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Absender (N=70)

Frage: Welche Bedeutung haben die folgenden Grundlagen und Kriterien für die Auswahl der Adressaten einer Vernehmlassung / einer Anhörung?

Antwortmöglichkeiten: «sehr grosse Bedeutung», «grosse Bedeutung», «mittlere Bedeutung», «kleine Bedeutung», «gar keine Bedeutung»

4.3.3 Durchführung

Die befragten Personen haben gemäss ihren Aussagen in der Online-Umfrage keine grossen Probleme bei der Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen. Allerdings muss diese Aussage wohl dadurch relativiert werden, dass mehr als die Hälfte der Befragten (noch) nicht sehr viele Verfahren betreut hat. Weil die Antworthäufigkeiten so klein sind, werden im Folgenden die absoluten Werte genannt: 15 Befragte geben an, dass Stellungnahmen häufig verspätet eintreffen und fünf haben es schon erlebt, dass die Frist auf Begehren zahlreicher Adressaten verlängert werden musste. Neben diesen Verzögerungen von Seiten der Adressaten haben sechs der Befragten angegeben, dass der ursprünglich angesetzte Eröffnungstermin von der Verwaltung um mehrere Wochen verschoben werden musste. Vier Befragte haben schon Schwierigkeiten bei der Abstimmung mit anderen beteiligten Akteuren gehabt und drei Adressaten geben an, dass Übersetzungen zu spät eintreffen.

4.3.4 Ergebnisse

Gemäss ihrer Einschätzung legen die Befragten beim Verfassen des Ergebnisberichtes den grössten Wert auf die übersichtliche Darstellung der Stellungnahmen (96%), auf eine vollständige Auflistung der Adressaten (89%) und eine vollständige Darstellung der Stellungnahmen (61%). 54% bemühen sich zudem, einen möglichst kurzen Bericht zu erarbeiten.

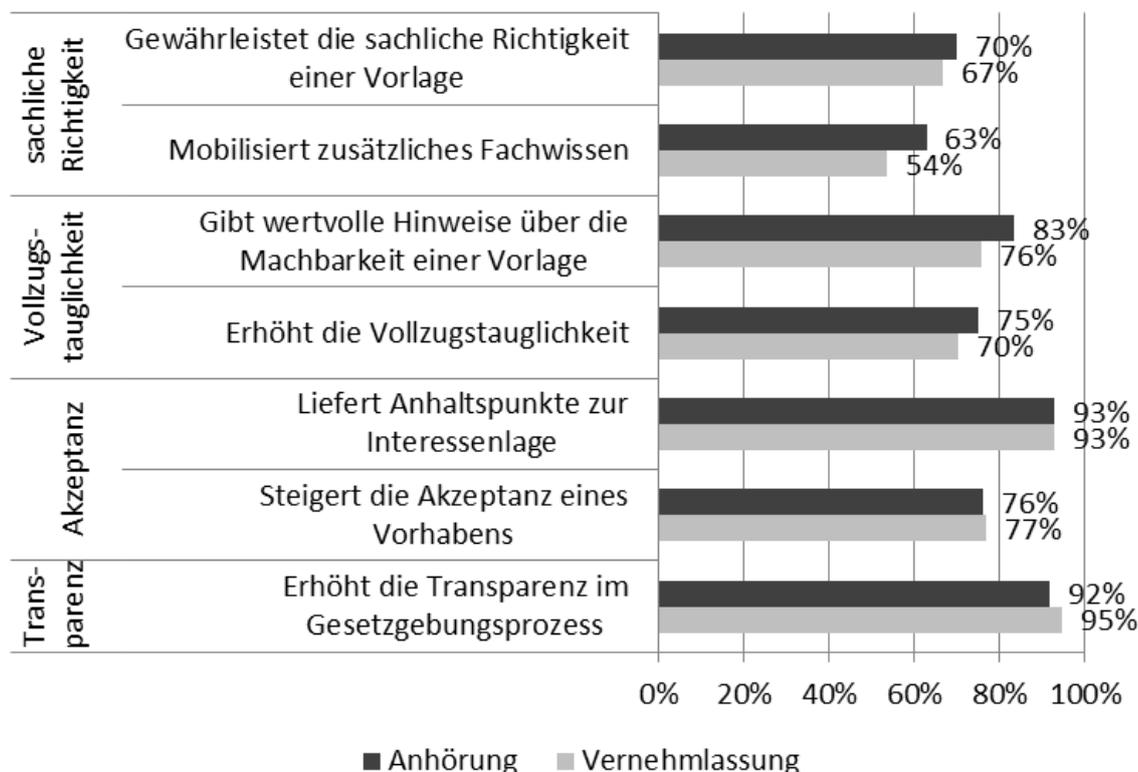
Bei der eigentlichen Bewertung und Gewichtung (in der Antragstellung an den Bundesrat bei Vernehmlassungen) stützen sich die Befragten für die Gewichtung auf die folgenden Kriterien ab: Sachbezogenheit der Stellungnahme (90%), Vollzugstauglichkeit der Vorschläge (78%), Repräsentativität der Betroffenengruppe (77%) und Intensität der Betroffenheit (70%).

4.3.5 Zielerreichung

Die folgende Abbildung 15 zeigt, dass die Absender die aktuelle Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis relativ positiv beurteilen. Die Befragten sind insbesondere überzeugt davon, dass diese Verfahren die Transparenz in der Gesetzgebung erhöhen. Ebenso dienen sie dazu, die sachliche Richtigkeit, Machbarkeit und die Interessenlage besser einschätzen zu können. Etwas skeptischer, aber immer noch relativ optimistisch sind die Absender bezüglich der Frage, ob Vernehmlassungen und Anhörungen auch zu einer Erhöhung der sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz beitragen können.

Der Vergleich mit den Einschätzungen der Adressaten (Kapitel 5.3) wird zeigen, dass das Selbstbild der Absender deutlich positiver ist als das Fremdbild der Adressaten.

Anteil der Adressaten, deren Erwartungen an Vernehmlassungen bzw. Anhörungen vollständig oder mehrheitlich erfüllt werden (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Absender (N=70)

Frage: Erfüllt die aktuelle Vernehmlassungspraxis / Anhörungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?

Antwortkategorien: «vollständig erfüllt», «mehrheitlich erfüllt», «mittelmässig erfüllt», «unzureichend erfüllt», «gar nicht erfüllt»

5 Praxis aus Sicht der Adressaten

Sämtliche Erhebungen haben ergeben, dass Vernehmlassungen und Anhörungen aus Sicht der Adressaten grundsätzlich ein wichtiges Instrument zur Partizipation und Meinungsbildung sowie zur Optimierung von Rechtsetzung darstellen. Viele Adressaten erachten es deshalb als Anstand oder gar als Pflicht, den Einladungen des Bundes zu folgen und eine Stellungnahme zu verfassen oder wenigstens mit einer kurzen Bestätigung auf die Einladung zu antworten.

Das Gesetz definiert für Vernehmlassungen einen Kreis von Adressaten, die zwingend eingeladen werden müssen, wobei daneben aber auch weitere interessierte Kreise eingeladen werden können. Bei Anhörungen gibt es keine Vorgaben, welche Absender einzuladen sind. Die ständigen Vernehmlassungsadressaten können aber auch hier eingeladen werden, sofern sie betroffen sind. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass viele Adressaten die Differenzierung zwischen den beiden Arten von Verfahren nicht kennen bzw. dass diese für sie nicht relevant ist. Insofern war es nicht erstaunlich, dass sich ständige Adressaten teilweise beklagten, dass sie entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht zu allen Verfahren eingeladen wurden.

Im Folgenden wird zuerst die Sicht der ständigen Adressaten als Akteure, die über sehr viel Erfahrung mit Vernehmlassungen (und Anhörungen) verfügen, dargestellt, bevor in einem zweiten Teil die Meinung der breiten Gruppe der weiteren interessierten Kreise vorgestellt wird. Zum Schluss werden die Ergebnisse der Online-Befragung sämtlicher Adressaten einer Auswahl von Verfahren dargestellt, wobei hier zusätzlich auf Besonderheiten in den Antworten der Kantone hingewiesen wird.

5.1 Ständige Adressaten von Vernehmlassungen

Die im vorliegenden Kapitel dargestellte Sichtweise stützt sich auf die Leitfadeninterviews mit Vertretern, die zu den ständigen Adressaten von Vernehmlassungen gehören. Bei den 51 ständigen Adressaten³² handelt es sich um professionelle und gut organisierte Akteure. Diese sind in der Lage, in zahlreichen spezialisierten Verwaltungsabteilungen bzw. Organisationseinheiten (Mitgliederverbände) relevantes Fachwissen abzurufen. Die Kantone und teilweise auch die Wirtschaftsverbände sind ausserdem bei zahlreichen Vorhaben am Vollzug beteiligt, so dass ihre Zustimmung bzw. ihre Einschätzung eines Vorhabens für den späteren Vollzug von grosser Bedeutung ist.

5.1.1 Kantone und kantonale Konferenzen

Das vorliegende Kapitel beruht auf den Interviews mit den Vertretern der Kantone und kantonaler Konferenzen und insbesondere auf den Einschätzungen der befragten kantonalen Regierungsmitglieder und Staatsschreiber (vgl. Interviewliste im Anhang).

5.1.1.1 Entscheid

Die Befragten haben die Begriffe Vernehmlassungen und Anhörungen oft synonym verwendet oder miteinander verwechselt. Die Konfusion wurde teilweise noch dadurch vergrössert, dass es auf kantonaler Ebene noch andere Begriffe gibt oder Begriffe anders gebraucht werden. Es hat sich aber gezeigt, dass insbesondere der Begriff der Anhörung für Verwirrung sorgt, denn viele Gesprächspartner verstehen unter einer Anhörung eine mündliche Äusserung, die auch eine Diskussion miteinschliesst.³³

Insgesamt wurde deutlich, dass für die befragten Vertreter von Kantonen und Gebietskörperschaften die Differenzierung zwischen den beiden Verfahren nicht sehr klar und relevant ist – einige der genannten Beispiele für «schlechte» Anhörungen stellten sich als Vernehmlassungen heraus und umgekehrt – wichtig ist lediglich das

³² Kantone (Kantonsregierungen), Konferenz der Kantone, in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien (13), gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete (3) sowie der Wirtschaft (8)

³³ Diese Aussage gilt nur im deutschen und im französischen Sprachraum, im italienischen werden demgegenüber zwei verschiedene Begriffe gebraucht: «audizioni» für die mündlichen Verfahren in den frühen Phasen des Gesetzgebungsprozesses und «indagine conoscitiva» für Anhörungen im Sinne des VIG.

Vorhaben an sich, sein Inhalt und seine (möglichen) Wirkungen auf die Kantone. Daher kann eine Anhörung zu einer Verordnung unter Umständen genau gleich viel Arbeit und interne Koordination verursachen wie eine Vernehmlassung zu einem Gesetz. Einige Befragte haben auch angemerkt, dass einzelne Einladungen zu Vernehmlassungen oder Anhörungen in der Betreffzeile die Art des Verfahrens nicht nennen.

Grundsätzlich wurde aber deutlich, dass die Kantone in letzter Zeit mit einigen Verfahren (und insbesondere deren Fristen) nicht zufrieden waren und dass es sich bei den kritisierten Fällen vor allem um Anhörungen handelte, die aus Sicht der Kantone eben nicht «Vorhaben untergeordneter Tragweite» betrafen, sondern für sie von hoher Relevanz waren und eine politische Einschätzung verlangten.

Wenn es um wirklich technische Aspekte geht, etwa um die Anhörung zur Verordnung über die Abgasvorschriften für Schiffsmotoren, ist es aus Sicht der Kantonsvertreter unproblematisch, eine Anhörung durchzuführen. Allerdings möchten die Kantone selber bestimmen, wer die Stellungnahme erarbeiten soll (siehe unten, Einladung der Adressaten an Staatskanzlei).

Auf klare Ablehnung stossen bei den meisten Befragten konferenziell durchgeführte Vernehmlassungen und Anhörungen, diese wurden verschiedentlich als «Ärgernis» bezeichnet. Dafür werden verschiedene Argumente angeführt. So wurde kritisiert, dass Regierungsvertreter gleich behandelt werden wie alle anderen Akteure, dass sie lange warten müssen, um dann kurz etwas sagen zu dürfen und dass Kantonsvertreter nur als Teilnehmer unter vielen gesehen werden. Erwähnt wurde auch das Beispiel eines Regierungsrates, der von zwei Adjutanten während 15 Minuten zum sicherheitspolitischen Bericht angehört wurde. Gewichtiger ist aber noch die Kritik, dass konferenzielle Verfahren einen hohen Aufwand verursachen, weil man innert kürzester Zeit eine Stellungnahme vorbereiten müsse, diese aber oft nicht konsolidieren könne. Danach müsse ein Regierungsvertreter viel Zeit aufwenden, um nach Bern zu reisen und dort seine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton bzw. das Regierungskollegium habe aber keine Gewähr, wie die abgegebene Stellungnahme laute. Daher reiche man wenn immer möglich auch eine schriftliche Stellungnahme ein.

Konferenzielle Anhörungen halten die Kantonsvertreter dann für sinnvoll, wenn es eben nicht Anhörungen nach VIG sind, sondern wenn es sich um eher informelle Anhörungen, Hearings, «runde Tische» oder Diskussionen im Vorverfahren bzw. in der frühen Phase der Erarbeitung einer Vorlage handelt, wie es dies etwa bei der Verordnung zum Schutz vor dem Passivrauchen gegeben habe (siehe Kapitel 6.2).

5.1.1.2 Planung

In allen Gesprächen mit Vertretern von Kantonen und Gebietskörperschaften wurden relativ schnell die Fristen zum Thema. Es wurde betont, dass die Kantone mehr Zeit brauchen, um eine Stellungnahme zu erarbeiten und zu konsolidieren, als etwa ein Verband. Denn einerseits betreffe ein Vorhaben oft mehrere Dienststellen, die sich dann miteinander koordinieren müssten, und andererseits seien die Kantone meist auch stärker an formelle Abläufe gebunden als andere Akteure. Hinzu komme, dass die Regierungen in den Kantonen oft längere Sitzungspausen im Sommer und teilweise auch eine kurze Pause im Herbst haben, in der keine Regierungsratssitzungen stattfinden würden und damit keine Stellungnahmen des Kantons verabschiedet

werden könnten. Allerdings sei es durchaus möglich, dass auch in diesen Perioden eine Stellungnahme erarbeitet werden könne, wenn die Verfahren angekündigt seien, die Unterlagen dann auch tatsächlich gemäss der Ankündigung versendet würden und die Frist nicht allzu kurz sei.

Bezüglich der Ankündigung der Verfahren sind die Kantone aber skeptisch. Sie schätzen zwar die halbjährliche Liste der BK, die ihnen zugestellt wird, als Orientierungshilfe, sie halten die Angaben aber für nicht vollständig und wenig zuverlässig, denn die angekündigten Verfahren würden oft noch verschoben. Sie nutzen die Liste daher nicht für ihre eigene Planung. Es ergäben sich auch immer wieder «Überraschungen», weil Anhörungen nicht auf der Liste gewesen seien, wobei als Beispiel verschiedentlich und explizit Anhörungen zu parlamentarischen Initiativen genannt wurden.

Mehr als über die Liste bzw. deren fehlende Reliabilität, für welche die meisten Befragten aufgrund der eigenen Erfahrungen ein gewisses Verständnis haben, ärgern sich die Kantonsvertreter über die tatsächlich gewährten Fristen. Für die meisten ist eine Frist von drei Monaten das Minimum und sollte nur in Ausnahmefällen unterschritten werden. Gerade wenn der Bund eine konsolidierte Stellungnahme der Kantone wolle, wozu oft Direktoren- oder Fachkonferenzen angeschrieben würden, brauche die Koordination und Einigungsfindung Zeit.

Zahlreiche befragte Kantonsvertreter haben sich zudem kritisch über die Einladungspraxis bei Anhörungen geäußert: Wenn sich die Bundesverwaltung direkt an kantonale Ämter oder Fachstellen richte, berauben sie die Kantone bzw. die Kantonsregierungen ihrer Koordinations- und Kontrollfunktion. Es sei Sache der Kantone zu entscheiden, welche Dienststelle oder auch Dienststellen die Stellungnahme erarbeiten sollen. Wenn dagegen direkt Amtsstellen oder gar einzelne Fachpersonen kontaktiert werden und diese dann eine Stellungnahme schreiben, so bestehe die Gefahr, dass die Antwort nicht unbedingt die Kantonsmeinung und eine Gesamtsicht wiedergebe, sondern nur eine Einzelmeinung. Vielfach würden aber solche Stellungnahmen in den Ergebnisberichten dann eben als Kantonsmeinungen dargestellt. Dementsprechend votieren die meisten befragten Regierungsvertreter dafür, dass Einladungen zur Teilnahme an Anhörungen wie bei Vernehmlassungen an die Staatskanzleien gesandt werden.

5.1.1.3 Durchführung

Mit der Phase der Durchführung der Vernehmlassungen und Anhörungen sind die befragten Personen sehr zufrieden. Sie schätzen die Qualität der Unterlagen ebenso wie die Auskünfte bei Rückfragen als hoch ein. Die Auskunftspersonen werden als kompetent und hilfsbereit beschrieben.

Einige der Befragten haben aber festgehalten, dass Übersetzungen – insbesondere auf Italienisch – fehlten oder nur mit grosser Verspätung erhältlich seien, was eine fristgerechte Erarbeitung der Stellungnahme erschwere oder verunmögliche.

Bisweilen wurde auch der Wunsch geäußert, dass bei Gesetzes- und Verordnungsrevisionen eine Synopse erarbeitet wird, welche eine tabellarische Gegenüberstellung von altem und neuem Recht enthält und es damit den Adressaten erleichtert, eine Stellungnahme zu erarbeiten.

5.1.1.4 Ergebnisse

Die Interviews haben gezeigt, dass Ergebnisberichte – wenn sie denn überhaupt gestellt werden – in den Kantonen vor allem im Fall von politisch brisanten Geschäften tatsächlich zur Kenntnis genommen werden. Wenn es sich um solch umstrittene Vorlagen handelt, wird jedoch meist eine Vernehmlassung durchgeführt und dann gibt es nach dem Entscheid des Bundesrates in der Regel auch eine Medienmitteilung, welche die Kantone eher zu Kenntnis nehmen als den Ergebnisbericht. Bei wichtigen Geschäften wird dann aber schon geschaut, ob die eigene Position im Ergebnisbericht richtig wiedergegeben ist und – wichtiger – welche Anregungen übernommen werden, wobei diese Angaben eher der Medienmitteilung oder der Botschaft zu entnehmen sind. Anhörungen bzw. deren Ergebnisse würden dagegen eher auf Fachebene von den zuständigen «Spezialisten» rezipiert.

Soweit die Ergebnisberichte gelesen werden, erhalten sie von den Befragten jeweils gute Noten in Bezug auf Neutralität und korrekte Wiedergabe der eigenen Stellungnahme.

Viele Kantonsvertreter sind aber nicht zufrieden damit, wie die Stellungnahmen der Kantone gewichtet und letztlich verwertet werden. Sehr ärgerlich finden die Kantonsvertreter insbesondere rein quantitative Auswertungen (Strichlisten), ohne dass die Antworten auch mit dem (politischen) Gewicht ihres Absenders verknüpft werden. Man ist auch irritiert, dass Stellungnahmen der Kantone bei der Gesamtbewertung zu wenig Gewicht erhalten oder gar vergessen gehen bzw. in Einzelfällen nicht ganz korrekt wiedergegeben werden. Aus Sicht der Kantone sind ihre Stellungnahmen gerade im Hinblick auf den Vollzug von grosser Bedeutung und sollten dementsprechend gewichtet werden.

In Fällen, wo man mit der Wiedergabe oder der Gewichtung der Stellungnahmen nicht zufrieden ist, wendet man sich aber in der Regel nicht an die durchführende Stelle oder das Departement, sondern man versucht eher, die eigenen Anliegen über andere Kanäle einzubringen. Häufig werden die kantonalen Parlamentarier auf die Einwände hingewiesen, so dass sie diese in der parlamentarischen Debatte noch einmal aufgreifen oder Vorstösse zum Thema machen können. Ebenso nutzen die Kantone auch ihre Kontakte in der Bundesverwaltung, sei es direkt oder über die kantonalen Direktorenkonferenzen.

5.1.1.5 Zielerreichung

Die Interviews mit Vertretern der Kantonsregierungen oder Staatskanzleien beinhalten unübersehbar die Botschaft, der besonderen Stellung und Bedeutung der Kantone werde vom Bundesrat, den Departementen oder Bundesämtern immer wieder zu wenig Rechnung getragen. Die Kantone sind der Meinung, dass ihre Stellungnahmen mehr Gewicht erhalten und ihre Rückmeldungen besser aufgenommen werden müssen, insbesondere wenn es um Vollzugsfragen gehe. Wenn die Kantone als Akteure unter vielen begriffen würden und ihre Anregungen (zu) oft nicht berücksichtigt würden, verliere das Instrument der Vernehmlassung und Anhörung bei den Kantonen längerfristig an Akzeptanz.

Viele Kantonsvertreter kritisieren auch die Rahmenbedingungen und besonders die gesetzten Fristen, die oft keine sorgfältige Erarbeitung einer fundierten Stellung-

nahme zuliessen. Solche «Alibiverfahren» führten ebenfalls zu einer Abwertung von Vernehmlassungen und Anhörungen und zu einem Akzeptanzverlust.

5.1.1.6 Fazit

Die Interviews mit den Vertretern kantonaler Regierungen und kantonaler Konferenzen haben gezeigt, dass auch für die Kantone als häufige Teilnehmer von Vernehmlassungen und Anhörungen die Differenzierung zwischen diesen beiden Verfahren nicht immer klar und vor allem nicht relevant ist. Die Kantone sehen es im föderalistischen System gewissermassen als ihre Pflicht an, Stellung zu Vorhaben des Bundes zu nehmen, wenn diese die Kantone tangieren, unabhängig davon, ob es sich dabei um Vernehmlassungen oder Anhörungen handelt.

Aufgrund ihrer Stellung im föderalistischen System erwarten sie aber grundsätzlich auch eine besondere Gewichtung ihrer Stellungnahmen. Zu ihrem Bedauern wird den Stellungnahmen der Kantone aber oft nicht genügend Rechnung getragen, obwohl diese in Hinblick auf die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von grosser Bedeutung sind. Ebenso unzufrieden sind die Kantone mit den zum Teil als sehr kurz empfundenen Fristen für Anhörungen. Solche Fristen verunmöglichen eine sorgfältige Stellungnahme. Denn oftmals betrifft ein Vorhaben mehrere kantonale Dienststellen, die aber aufgrund der kurzen Frist keine Möglichkeit haben, zusammen eine fundierte und konsolidierte Position zu erarbeiten. Darunter leidet aus Sicht der Kantone letztlich die Bundesverwaltung, weil Vorhaben so nicht sorgfältig geprüft und verbessert werden können. Ausserdem verliert das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren längerfristig an Akzeptanz bei den Kantonen, wenn sich diese nicht ernst genommen fühlen.

5.1.2 Politische Parteien

Gemäss Art. 4 VIG sind auch die in den eidgenössischen Räten vertretenen Parteien zu Vernehmlassungen zwingend einzuladen. Im Vergleich zu den Kantonen bzw. kantonalen Dienststellen werden die Parteien bei Anhörungen seltener eingeladen.

5.1.2.1 Entscheid

Gemäss den befragten Parteivertretern wird Vernehmlassungen eindeutig die grössere Bedeutung beigemessen als Anhörungen. Allerdings muss auch hier festgehalten werden, dass den Befragten die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen teilweise nicht ganz klar war. Unter Anhörung wurde oft nicht eine Anhörung gemäss VIG verstanden, sondern eher ein informelles Gefäss in einer frühen Phase der Erarbeitung einer Vorlage (Hearing, «runder Tisch» etc.).³⁴

Zu Anhörungen, die technische Fragen betreffen, werden die Parteien oft gar nicht eingeladen. Wenn sie aber von einer Anhörung erfahren oder dazu eingeladen werden, deren Gegenstand für sie relevant sei, versuche man schon, eine Stellungnahme zu erarbeiten, sofern genügend Ressourcen vorhanden seien. Grundsätzlich steht für

³⁴ vgl. Fussnote 33, Seite 73.

die Befragten der Inhalt eines Vorhabens im Fokus, der Titel – Vernehmlassung oder Anhörung – ist dagegen weniger relevant.

Bezüglich der Form der Durchführung bevorzugen die Parteienvertreter klar die schriftliche Durchführung. Sie kritisieren an konferenziellen Verfahren die in der Regel sehr kurzen Fristen sowie die Qualität der Unterlagen und Moderation. Zudem zweifelten verschiedene Befragte an der Repräsentativität der Meinungsäusserung bei solchen Veranstaltungen, denn aufgrund der kurzen Fristen bestehe oft nicht genug Zeit, um jemanden auf eine Meinungsäusserung zu verpflichten. Verschiedene Befragte zweifeln auch an der Effizienz dieser Durchführungsart: Da sich alle Beteiligten schriftlich auf die Konferenz vorbereiten, würde ohnehin jeder noch eine schriftliche Stellungnahme einreichen, was für die Verwaltung in der Folge mehr Aufwand verursache. Auf die Frage nach einem Beispiel für eine schlechte konferenzielle Anhörung haben viele Befragte das Konsolidierungsprogramm 2011–2013 genannt, zu dem allerdings nicht eine konferenzielle Anhörung, sondern eine konferenzielle Vernehmlassung durchgeführt wurde.

Im Unterschied zu konferenziell durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen gemäss VIV geniessen die ebenfalls konferenziellen, eher informellen «Anhörungen» – Hearings, Expertenpanels, «runde Tische» – in einem frühen Stadium der Gesetzgebung oder der Planung eines Vorhabens eine hohe Akzeptanz. Aus Sicht der Parteien dienen solche Verfahren der federführenden Bundesstelle als Orientierungshilfe und den Teilnehmenden als Plattform zum Austausch sowie als Gelegenheit, sich früh in einen Gegenstand einzuarbeiten. Laut den Parteien sollten solche informellen Verfahren spätere formelle Anhörungen aber nicht ersetzen.

5.1.2.2 Planung

Für die Parteienvertreter hat die ihnen halbjährlich zugestellte Liste der BK mit den geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen einen eher tiefen Stellenwert, vor allem in Bezug auf Anhörungen. Gemäss den Befragten befasst man sich erst dann mit einer Vorlage, wenn sie tatsächlich vorliegt. Dann setzen auch Triage, Ressourcenzuteilung und Zeitplanung ein. Die Antworten würden grundsätzlich von den Parteisekretariaten, oft aber unter Beizug von entsprechend spezialisierten Parlamentariern oder anderen Parteimitgliedern oder der Partei nahestehenden Organisationen erarbeitet.

Dabei stellen die Fristen für Anhörungen oft ein Problem dar, insbesondere für kleinere Parteien bzw. Parteien mit weniger Ressourcen. Aus Sicht der Befragten wird vor allem kritisiert, dass kurze Fristen gegenüber den Adressaten oft nicht einmal begründet werden. Einige Befragte haben den Eindruck, dass man sich auf Absenderseite dieser Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Probleme der Adressaten nicht bewusst sei bzw. dass diese bei der Fristfestsetzung nicht berücksichtigt würden. Kritisiert wurde auch, dass Umfang und Komplexität der Vorlage bei der Festlegung der Fristen keine Rolle spiele. Grössere Parteisekretariate können auf enge Zeitpläne zwar flexibler reagieren als kleinere Sekretariate, aber auch für diese ist eine Frist von einem Monat ein absolutes Minimum und nur in sehr gut begründeten Ausnahmefällen akzeptabel. Um eine seriöse Stellungnahme erarbeiten zu können, sei eine Frist von zwei Monaten nötig. Denn je nach Bedeutung der Vorlagen werden die Stellungnahmen von verschiedenen Stufen geprüft und schliesslich

von der Parteileitung verabschiedet, bei knappen Fristen auch im Korrespondenzverfahren.

Grundsätzlich zufrieden äusserten sich die Befragten in Bezug auf die Adressatenlisten. Diese decken nach Einschätzung der Parteien den relevanten Adressatenkreis in der Regel gut ab, zumindest bei Vernehmlassungen. Mit den Adressatenlisten bei Anhörungen sind die Befragten etwas weniger zufrieden, in Einzelfällen fühlten sich die Parteien, insbesondere die kleineren, bei Anhörungsverfahren übergangen. Dies sei besonders störend, wenn das Parteiprofil den Einbezug in die Anhörung zu einem spezifischen Vorhaben ganz klar nahelegen würde.

5.1.2.3 Durchführung

Bei der Einschätzung der Qualität der Unterlagen, der Erreichbarkeit der Anlaufstelle und der Auskünfte sind sich die Befragten aller Parteien einig. Sie bewerten die Unterlagen als gut bis sogar hervorragend und die Erläuterungen dazu als meist sachlich-objektiv. Bei den Parteien schätze man besonders auch die elektronische Verfügbarkeit der Unterlagen in zwei Sprachen, weil diese eine interne Nutzung und Weiterverwertung sehr erleichtere. Auch mit den Auskunftspersonen und den erhaltenen Auskünften sind die Befragten zufrieden.

Uneinig sind sich die Befragten nur darüber, ob die Anhörungsantworten vorstrukturiert werden sollten, z.B. durch Fragen, tabellarische Vorlagen für den Eintrag der Antworten oder gar Multiple-Choice-Vorlagen.

5.1.2.4 Ergebnisse

Den Ergebnisberichten wird je nach Partei ein sehr unterschiedlicher Stellenwert beigemessen. Gemäss einer befragten Person werden in ihrem Parteisekretariat die Ergebnisberichte – wenn sie denn zugestellt werden – ungelesen entsorgt, andere Befragte geben an, dass die Berichte teilweise genau angeschaut würden. Man nutze diese für die spätere parlamentarische Debatte, weil sie das ganze Argumentarium für und gegen Teilaspekte eines Vorhabens dokumentieren.

Die Qualität der Ergebnisberichte wird grundsätzlich positiv beurteilt. Die Verwaltung bemühe sich um eine objektive Berichterstattung. Allerdings beklagen sich die Befragten, dass es für sie meist unklar bleibe, ob und inwiefern sie mit ihrer Stellungnahme einen Beitrag zur Optimierung der Vorlage leisten konnten, und dass im Bericht Informationen über das weitere Vorgehen fehlen würden. Gewünscht wird im Einzelfall auch eine bessere Strukturierung der Berichte. Besonders kritisiert wird weiter die Auszählung der Stellungnahmen mittels einer alle Adressaten gleich behandelnden Strichliste.

5.1.2.5 Zielerreichung

Gemäss den Befragten haben Vernehmlassungen und Anhörungen für alle Parteien einen hohen Stellenwert, und man schätze die Möglichkeit zur Partizipation bei der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage oder eines Vorhabens. Einige Parteien sehen es

denn auch praktisch als ihre Pflicht an, an jeder Vernehmlassung bzw. jedem Verfahren, zu dem sie eingeladen werden, teilzunehmen und eine Stellungnahme zu erarbeiten. Die Parteivertreter sehen die Verfahren dabei durchaus auch als Gelegenheit, die Vorlagen zu beeinflussen bzw. zu verbessern. Allerdings sei diese Einflussmöglichkeit für die Parteien vielleicht etwas weniger wichtig als für andere Akteure, da man auch sehr direkt über Parlamentarier Einfluss nehmen könne. Einige Befragte geben auch an, dass insbesondere Vernehmlassungen durchaus auch aus Publicitätsgründen interessant sind und als «Bühne» genutzt werden können.

5.1.2.6 Fazit

In den Interviews mit den Parteienvertretern hat sich gezeigt, dass die Abgrenzung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen unklar ist und dass unter dem Begriff der Anhörung oft etwas ganz anderes verstanden wird als die Anhörung gemäss VIG.

Die Befragten beurteilen das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren an sich grundsätzlich positiv und schätzen diese Möglichkeit zur Partizipation. Kritik geäußert wurde vor allem bezüglich der oft zu kurzen Fristen und konferenziell durchgeführter Verfahren. Viele Befragte haben zudem angegeben, dass ihnen nach Abschluss der Anhörung und auch noch nach der Lektüre des Ergebnisberichts oft nicht klar sei, wie die Stellungnahmen gewichtet und verwertet wurden und wie die Vorlage angepasst wurde.

5.1.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft gehören mit den Kantonen zu den aktivsten Teilnehmern an Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren. Die Aussagen der Interviewpartner zeigen, dass die verschiedenen Verbände im Jahr an mehreren Dutzend Vernehmlassungen und Anhörungen teilnehmen.

5.1.3.1 Entscheid

Für die Verbände ist die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen nicht relevant. Gemäss den Befragten ist nur der Gegenstand bzw. das Vorhaben entscheidend dafür, ob eine Stellungnahme erarbeitet wird oder nicht. Relevant ist die Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen für die Befragten höchstens noch darum, weil davon auch die Frist abhängt und man bei Vernehmlassungen grundsätzlich drei Monate Zeit bekommen sollte.

Ein schlechtes Gefühl hinterlassen haben bei den Befragten einige konferenziell durchgeführte Verfahren. Die kurzfristigen Einladungen und bisweilen erst knapp vor der Veranstaltung übermittelten Unterlagen verhinderten eine sorgfältige Vorbereitung. Dementsprechend beurteilen die Befragten auch das Ergebnis als dürftig bzw. nicht substantiell. Zudem bleibe unklar, wie die Ergebnisse verwertet würden. Insgesamt hätten die meisten Beteiligten bei solchen Verfahren kein gutes Gefühl.

5.1.3.2

Planung

Einige der Befragten geben an, dass die halbjährlich publizierte Liste der BK über anstehende, laufende und abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen geschätzt und auch gelesen werde. Allerdings werden sie nur zurückhaltend als Planungsgrundlage genutzt, denn die Angaben seien dafür zu wenig verlässlich und aktuell. Zudem hätten die Dachverbände über ihre Mitgliederverbände zahlreiche Zuträger von Informationen über geplante und laufende Vorhaben des Bundes. Oft werde man auch bei Vorverfahren einbezogen. Damit verfügten die Dachverbände über zahlreiche Informationskanäle, so dass ihnen letztlich kaum eine Vernehmlassung oder Anhörung entgehe. Falls doch, dann seien das am ehesten die sporadischen Anhörungen von Behördenkommissionen.

In Bezug auf die Fristen und insbesondere die Anhörungsfristen ergeben die Antworten der Befragten kein einheitliches Bild, weil sie die Fristen nur in Abhängigkeit vom konkreten Gegenstand beurteilen können. So stellen Fristen von einem Monat bei Anhörungen zu einer begrenzten technischen Fragestellung für die Dachverbände und ebenfalls involvierte Mitgliederverbände kein grösseres Problem dar. Schwierigkeiten entstehen beim Verfassen einer nützlichen Stellungnahme innert kurzer (Anhörungs-)Frist aber dann, wenn der Gegenstand sehr komplex ist und aus Sicht der Verbände eher in eine Vernehmlassung gehört oder wenn bei der Fristansetzung Ferien nicht berücksichtigt werden. Kurze Fristen stellen für die Dachverbände ausserdem dann ein Problem dar, wenn das Vorhaben von den verschiedenen Mitgliederverbänden unterschiedlich bewertet wird. Dann müssten die verschiedenen Stellungnahmen zusammengeführt und Kompromisse gesucht werden, was teilweise aufwendige interne Konsultationen und damit mehr Zeit erfordere. Aus Sicht der Befragten könne man aber bei den meisten Anhörungen innerhalb der gesetzten Fristen eine Stellungnahme erarbeiten. Zudem reagiere die Verwaltung nach übereinstimmender Einschätzung der Befragten konzilient auf Anfragen nach Fristerstreckungen.

Insgesamt wünschen sich aber die meisten der befragten Vertreter von Dachverbänden bei Anhörungen einen minimale Frist von zwei Monaten – ein Dachverband spricht sich gar für eine Frist von drei Monaten wie bei Vernehmlassungen aus. So könne die Problematik der faktischen Fristverkürzung infolge nicht berücksichtigter Feiertage oder Ferien entschärft und könnten die internen Abläufe der Verbände ordentlich eingehalten werden. Denn teilweise könnten die nötigen Konsultationen nicht ordentlich durchgeführt werden und Stellungnahmen würden vom Vorstand erst nachträglich verabschiedet, nämlich dann, wenn die Stellungnahme bereits bei der Bundesverwaltung eingetroffen ist. Anhörungen mit sehr kurzen Fristen werden von den Adressaten oft als «Alibiübungen» aufgefasst, bei denen die Meinungen eigentlich schon gemacht seien. Anhörungen seien in diesen Fällen eine Zeitverschwendung.

Mit den Adressatenlisten sind die Befragten weitgehend zufrieden; diese bildeten in der Regel den relevanten Akteurskreis ab. Teilweise werden die Listen als etwas zu extensiv bezeichnet, so würden z.B. zusammen mit einem Wirtschaftsdachverband meist auch die betroffenen Mitgliederverbände oder -firmen eingeladen, was eine unnötige Doppelspurigkeit darstelle.³⁵ Dass bisweilen ein Adressat, den man eigent-

³⁵ Die betroffenen Mitgliederverbände und Firmen sehen dies teilweise anders, sie möchten selber Stellung nehmen können.

lich auf der Liste erwartet hätte, nicht aufgeführt ist, oder dass man bei einem aufgeführten Adressaten an dessen Eignung bzw. Legitimation zweifle, komme schon vor, sei aber kein grosses Problem. Einige Befragte haben aber betont, dass es gerade bei grossen Adressatenkreisen sehr wichtig sei, dass bei der Auswertung dann nicht eine quantitative Dafür-oder-dagegen-Strichliste gemacht, sondern eine sorgfältige Gewichtung der Stellungnahmen je nach antwortendem Akteur vorgenommen werde.

5.1.3.3 Durchführung

Die zur Verfügung gestellten Vorlagen, erläuternden Berichte und Begleitbriefe werden positiv beurteilt. Auf dieser Basis könne man den Gegenstand einer Vernehmlassung oder Anhörung rasch erschliessen, die betroffenen Mitgliederverbände mobilisieren und allenfalls zusätzliche spezifische Expertise einholen. Sehr zufrieden sind die Befragten auch mit den Auskunftsstellen bzw. -personen der Ämter, die gut erreichbar seien oder ansonsten schnell zurückrufen würden und auf Fragen kompetent Auskunft erteilen.

5.1.3.4 Ergebnisse

Die Ergebnisberichte von Anhörungen werden vor allem dann gelesen, wenn es um für den Verband wichtige und politisch aufgeladene Vorhaben geht. Je nach Bedeutung des Vorhabens würden die Berichte sehr sorgfältig geprüft. Gerade bei diesen komplexen oder politisch umstrittenen Themen verlange die Erstellung des Ergebnisberichts von der Verwaltung viel Erfahrung, Wissen und «Gespür». Aus Sicht der Befragten ist es wichtig, dass ein vernünftiger Mittelweg zwischen einem nüchternen und vollständigen Auflisten der aufgeworfenen Meinungen und einem leicht lesbaren Text gefunden wird und dabei die wichtigsten Erkenntnisse der Anhörung dargelegt werden.

Ein häufiges Ärgernis stellen gemäss den Befragten Ergebnisberichte dar, die nicht mit der nötigen Sensibilität und der notwendigen Kenntnis über das betroffene Feld und unter Zeitknappheit erstellt würden. Unbefriedigend finden die Adressaten auch, wenn in den Berichten nicht klar zwischen Meinungen zu Sachfragen und politischen Meinungen bzw. Interessenvertretung unterschieden wird. Am meisten kritisiert wurden schliesslich die rein arithmetischen Auswertungen. Für die Vertreter der Dachverbände ist dies absolut nicht tolerierbar, denn damit suggeriere der Ergebnisbericht die völlige Gleichwertigkeit einer jeden Stellungnahme.

Weiter bemängelten die Befragten auch die bisweilen leichtfertige, ungenaue oder sogar falsche Kategorisierung der Stellungnahmen («dafür oder dagegen»). Daher sei es unabdingbar, in der eigenen Stellungnahme in der Einleitung klar darzustellen, mit welchen Inhalten man einverstanden sei und mit welchen nicht, denn sonst werde man nach Gutdünken der Berichterstatter eingeteilt. Die Kategorisierung «dafür – dagegen» führe zudem dazu, dass differenzierte Begründungen untergingen. Daher stossen bei den Befragten Vernehmlassungen und Anhörungen, die geschlossene Fragen mit wenigen Antwortkategorien vorgeben, auf wenig Gegenliebe. Diese würden das Blickfeld unnötig einengen und bei den Adressaten den Eindruck erwecken, der Rest bzw. die Begründung ihrer Stellungnahme sei gar nicht von Interesse.

Grundsätzlich erachten die Adressaten die neutralen Ergebnisberichte, wie das Gesetz sie vorsieht, als wenig zweckmässig und nutzbar, weil aus ihnen nicht hervorgehe, was die absendende Stelle von den Antwortenden gelernt hat und wo sie deshalb Änderungen am ursprünglichen Vorhaben vorgenommen hat oder vornehmen wird. Bei Vernehmlassungen richten die Verbände ihre Aufmerksamkeit daher eher auf die Botschaft des Bundesrates, die ja auf die Vernehmlassungsergebnisse und Folgerungen daraus eingehe, und wenn man damit nicht zufrieden sei, versuche man in der parlamentarischen Diskussion noch Einfluss zu nehmen. Die Folgerungen aus Anhörungen blieben dagegen eher im Dunkeln. Bei wichtigen Themen prüfe man unter Umständen die schliesslich überarbeitete Vorlage und versuche nötigenfalls, über andere Kanäle noch Einfluss zu nehmen.

5.1.3.5 Zielerreichung

Grundsätzlich erachten alle befragten Wirtschaftsdachverbände Vernehmlassungen und Anhörungen als sinnvolles und zweckmässiges Instrument, um an Rechtssetzungsverfahren und Meinungsbildungsprozessen partizipieren zu können.

Aus Sicht der Gesprächspartner stösst die Bundesverwaltung aber vor allem dann an Grenzen, wenn es um die Bewertung der Vollzugstauglichkeit geht. Genau diese stehe aber für die Wirtschaftsdachverbände und ihre Mitglieder im Vordergrund von Vernehmlassungen und Anhörungen. Die Wirtschaftsverbände sehen es als ihre zentrale Aufgabe und ihre zentrale Leistung an, den Zugang zu den kompetentesten Experten zu erschliessen und relevante Informationen in den Gesetzgebungsprozess einzuspeisen. Im Gegensatz zu vielen ihrer Mitglieder verfügten sie auch über entsprechende Mittel, um den Lead zu übernehmen und qualitativ angemessene, differenzierte und konsolidierte Stellungnahmen zu erarbeiten, wobei man allenfalls aber auch kontroverse Positionen verschiedener Mitgliederverbände sichtbar mache.

Allerdings wollen einige Befragte beobachtet haben, dass in letzter Zeit die Prüfung der sachlichen Richtigkeit und der Vollzugstauglichkeit zunehmend von der Frage der (politischen) Akzeptanz eines Vorhabens überlagert werde. Zudem würden Vernehmlassungen und Anhörungen an Bedeutung verlieren – ablesbar etwa an den kurzen Fristen –, während das Vorverfahren und vor allem die parlamentarische Phase relativ an Gewicht gewinnen.

5.1.3.6 Fazit

Die Verbände erachten Vernehmlassungen und Anhörungen als sinnvoll und zweckmässig, sie gehören mit den Kantonen auch zu den aktivsten Teilnehmern. Allerdings fragen sich offenbar einige Verbände, ob der Bund überhaupt (noch) daran interessiert sei, von ihnen eine zusammenfassende Sicht der Dinge zu erhalten. Sie erachten es nämlich als eine der wichtigsten Aufgabe von gesamtschweizerischen Wirtschaftsdachverbänden, die verschiedenen Positionen der Mitglieder und Branchen zusammenzutragen und schliesslich eine kompetente Gesamtschau und Synthese zu liefern, auch als Dienstleistung zuhanden der Verwaltung. Allerdings sei eine sorgfältige Erarbeitung und Konsolidierung von Stellungnahmen aufgrund der kurzen Fristen oft nicht mehr möglich. Dann müsse die Verwaltung diese Konsolidierung unter Umständen selber übernehmen, wozu sie aber eindeutig schlechtere

Voraussetzungen als die in der Praxis verwurzelten Wirtschaftsverbände habe, weil sie das Umfeld und die Probleme weniger kenne und teilweise auch das Sachwissen nicht habe. Für die Befragten ist klar, dass die Absender über die Festlegung der Rahmenbedingungen und insbesondere der Fristen auch die Qualität der Stellungnahmen mitdefinieren.

5.2 Weitere interessierte Kreise (nicht ständige Adressaten)

Wie die Auswertung der Grunddaten (Kapitel 3) gezeigt hat, stellen die nicht ständigen Adressaten bei Anhörungen in den meisten Fällen über 90% der Teilnehmerschaft. Zur grossen Gruppe der nicht ständigen Adressaten gehören ganz verschiedene Akteure, von sehr spezialisierten Klein- und Hobbyverbänden ohne professionelles Sekretariat (z.B. Zuchtverbände) über sehr gut organisierte und dotierte Akteure wie z.B. die Verbindung der Schweizer Ärztinnen oder Ärzte (FMH) bis hin zu Schweizer Ablegern internationaler NGOs (z.B. Amnesty International) und zu von einem Vorhaben speziell betroffene Firmen oder Privaten.

Im Rahmen der Erarbeitung der Fallstudien wurden verschiedene Gespräche mit nicht ständigen Adressaten geführt, wobei nicht nur auf die jeweils spezifische Anhörung fokussiert wurde, sondern auch Aussagen allgemeiner Art, die den Erfahrungshintergrund der Befragten spiegeln, registriert wurden.

Die nicht ständigen Adressaten bilden dabei eine heterogene Gruppe:

- Einige Organisationen verfügen über grosse Ressourcen und ein professionelles Sekretariat, während andere praktisch nur auf ehrenamtliche Mitarbeiter zählen.
- Die Befragten arbeiten bei Interessengruppierungen, die sehr spezialisiert oder auch sehr breit ausgerichtet sein können.
- Dabei gibt es Gruppierungen, die regelmässig an Vernehmlassungen und Anhörungen teilnehmen, und andere, die in wenigen Einzelfällen eine Stellungnahme erarbeiten (vgl. Tabelle 20, S. 86).

Diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurde auch bei den Interviews Rechnung getragen. Und trotz aller Unterschiede haben sich auch einige breiter abgestützte Aussagen zur Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis herauskristallisiert, die im Folgenden dargestellt werden.

Zuerst ist festzuhalten, dass die Befragten keine Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen machen und diese Verfahren oft auch nicht von anderen Formen des Einbezugs (Expertengruppen, «runde Tische», Hearings) abgrenzen (können).³⁶

Einige *französischsprachige Akteure* stellen fest, dass sie teilweise als Adressaten übersehen bzw. nicht zu Stellungnahmen eingeladen werden oder dass ihre Meinung in den Ergebnisberichten nicht wiedergegeben wird. Dies führe dazu, dass der französischsprachige Landesteil nicht genügend repräsentiert sei und seine Anliegen vernachlässigt würden. Dies erachten die befragten Personen dann als besonders gravierend, wenn ein Interessensgebiet oder Thema aufgrund der sprachregional-

³⁶ vgl. Fussnote 33, Seite 73.

kulturellen Differenzen von einem einzigen gesamtschweizerischen Dachverband nicht gut abgedeckt wird und die französischsprachigen Akteure nicht wahrgenommen werden. Als Beispiel dafür wurde die Thematik Kinderbetreuung/Kindertagesstätten genannt.

Eine andere Gruppe mit einem spezifischen Anliegen sind die *ausserparlamentarischen Kommissionen*. Diese beklagen sich, dass sie der Bundesverwaltung nicht korrekt eingeordnet würden: Man sehe sie als Teil der Verwaltung und lade sie daher teilweise zu internen Ämterkonsultationen statt zu Vernehmlassungen oder Anhörungen ein. Allerdings seien die Sitzungsrhythmen der Kommissionen so ausgestaltet, dass man an einer Ämterkonsultation fast nicht teilnehmen könne, da dafür sehr kurze Fristen gesetzt seien. Dies empfinden die Befragten als Mangel, da sie der Meinung sind, dass sie aufgrund der fachlichen Spezialisierung über viel Wissen verfügen und so die Vorlage verbessern könnten.

Ein grosses Thema bei den nicht ständigen Adressaten ist auch die *Gewichtung*. Gerade kleinere Organisationen mit wenig Mitteln fühlen sich oft zu wenig ernst genommen und kritisieren die Gewichtungen. Aus Sicht der kleineren Verbände sollte jede Stellungnahme gleich wichtig sein. Aber selbst dann bleibe das Problem bestehen, dass oft grosse Dachverbände und dazu noch deren Mitglieder eingeladen würden, die dann auch mehrere (gleichlautende) Stellungnahmen einreichen. Umgekehrt stossen sich die grossen Verbände aber natürlich an quantitativen Auswertungen, sie fordern eine Gewichtung, welche berücksichtigt, wie viele Personen oder Mitglieder eine Organisation vertritt.

Einige Vertreter nicht ständiger Adressaten, sowohl von kleinen, mit wenig Ressourcen ausgestatteten Organisationen als auch von politisch gewichtigen Akteuren, sind grundsätzlich der Meinung, dass ihre Arbeit bzw. die Stellungnahmen zu wenig geschätzt und genutzt werden, denn teilweise würden Stellungnahmen im Ergebnisbericht nicht erscheinen oder falsch wiedergegeben. Zudem passiere es nur sehr selten, dass eine Rückfrage zu einer Stellungnahme komme, dass man einen Ergebnisbericht zugestellt erhalte oder über die Ergebnisse und Folgerungen der Vernehmlassung oder Anhörung informiert werde. Für einige der Befragten stimmen damit Aufwand und Ertrag bei diesen Verfahren nicht überein.

5.3 Ergebnisse der Online-Befragung der Adressaten

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Adressaten gebeten, Anhörungen und Vernehmlassungen in Bezug auf verschiedene Aspekte zu vergleichen. Im Ergebnis wurden die beiden Arten von Verfahren sehr ähnlich eingeschätzt. Dies kann einerseits daran liegen, dass die Antwortenden trotz einer Erklärung der beiden Arten von Verfahren zu Beginn der Befragung Mühe hatten, Anhörungen und Vernehmlassungen zu unterscheiden (vgl. Kapitel 1.5). Stärker jedoch dürften die ähnlichen Ergebnisse darauf zurückzuführen sein, dass der Unterschied zwischen Anhörung und Vernehmlassung für die Adressaten nicht relevant ist. Wie die Interviews klar gezeigt haben, richtet sich die Beteiligung der Adressaten an den Verfahren nach ihrer jeweiligen Betroffenheit, egal welchen Titel das Verfahren trägt.

Die Breite der Adressaten wurde durch die Online-Befragung gut erreicht. Wie oben beschrieben, stellen die nicht ständigen Adressaten bei Anhörungen in den meisten

Fällen über 90% der Teilnehmerschaft. Bei der Online-Befragung konnte in etwa die gleiche Verteilung festgestellt werden, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 19

Adressaten, welche an der Online-Befragung teilgenommen haben

	Gebiets- körperschaft	Interessengemeinschaft, Verband	Firma, privater Akteur	Total
Ständige Adressaten	11	10	0	21
Weitere interessierte Kreise	112	166	15	293
Total	123	176	15	314

Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten; N = 314

Diejenigen Akteure, welche an der Umfrage teilgenommen haben und nicht zum Kreis der ständigen Adressaten gehören, wiesen meistens einen hohen oder mittleren Professionalisierungsgrad auf, d.h. dass sie über eine Geschäftsstelle mit hauptamtlicher Leitung (65% aller Fälle) oder zumindest teilzeitlich (Pensum von mindestens 50%) geführten Leitung verfügen (15%). Nur 20% der antwortenden nicht ständigen Adressaten haben eine kleinere Sekretariatskapazität oder werden ehrenamtlich geführt.

Viele Antwortende aus allen Gruppen haben bislang 1–2 Mal an einer Vernehmlassung oder Anhörung teilgenommen. Etwa ein Drittel der befragten Personen war 3–6 Mal an einem Verfahren beteiligt und 15% der Antwortenden verfügen mit sieben und mehr Beteiligungen über sehr viel Erfahrung. Es hat sich aber gezeigt, dass es kaum grössere Unterschiede in der Bewertung zwischen diesen verschiedenen Gruppen gibt.

Tabelle 20

Erfahrung der Adressaten mit Anhörungen und Vernehmlassungen

	Gebiets- körperschaft	Interessengemeinschaft, Verband	Firma, privater Akteur	Total
1–2 Mal beteiligt	60	81	12	153
3–6 Mal beteiligt	44	65	2	111
7 Mal oder häufiger beteiligt	18	30	1	49

Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten; N = 313

In der Folge werden die Gesamtergebnisse der Befragung dargestellt. Die Auswertung nach den verschiedenen Gruppen hat ergeben, dass diese in ihrer Bewertung der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis weitgehend übereinstimmen. Wo bedeutsame Abweichungen im Antwortverhalten zwischen den Adressatengruppen aufscheinen, erfolgen aber entsprechende Hinweise. Ein separater Abschnitt ist den Antworten von Vertretern der Kantone und Gebietskörperschaften gewidmet, die zu gewissen Fragen eine (leicht) abweichende Meinung geäußert haben (siehe Abschnitt 5.3.6).

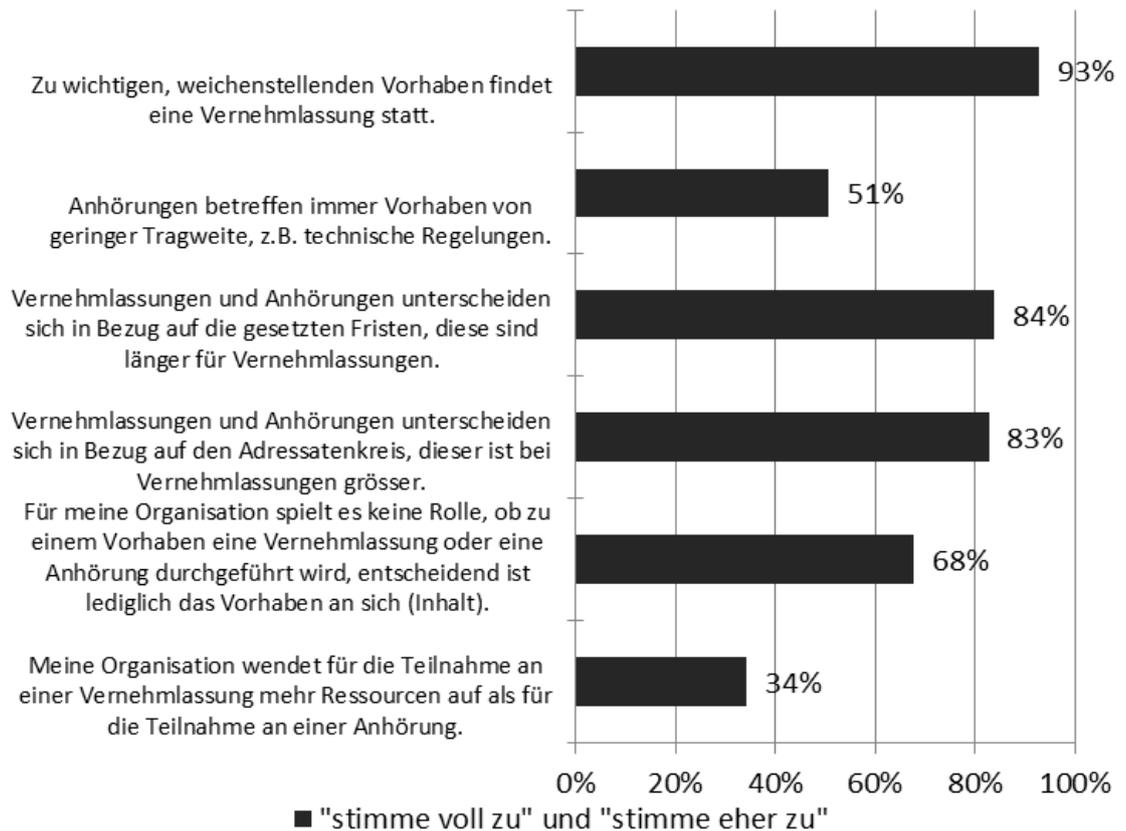
5.3.1 Entscheid

Die direkte Frage nach dem Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen zeigt zwar, dass die Adressaten grossmehrheitlich der Ansicht sind, dass zu weichenstellenden Vorhaben eine Vernehmlassung stattfindet. Allerdings stimmt je-

der zweite Adressat der Aussage nicht zu, dass Anhörungen immer Vorhaben von geringer Tragweite betreffen. Eine relativ hohe Übereinstimmung besteht bei den Befragten in Bezug auf die Fristen und den Umfang des kontaktierten Adressatenkreises. Für über zwei Drittel der Adressaten spielt die Unterscheidung von Vernehmlassungen und Anhörungen indessen keine Rolle. Entscheidend für ihre Teilnahme und die eingesetzten Ressourcen ist der Inhalt der Vorlage.

Abbildung 16

Differenzierung Vernehmlassung – Anhörung (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen aufgrund ihrer Erfahrungen.

Antwortkategorien: «stimme voll zu», «stimme eher zu», «stimme eher nicht zu», «stimme gar nicht zu»

Bezüglich der Form der Verfahren – schriftlich oder konferenziell – bevorzugen die Befragten offenbar ganz klar die schriftliche Durchführung: Mit schriftlichen Verfahren sind über 70% der Befragten zufrieden, mit konferenziellen nur 43% (siehe Kapitel 5.3.5, Tabelle 38). Die konferenzielle Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen ist dabei vor allem bei den ständigen Adressaten nicht sehr beliebt. 50 bzw. 56% sind nicht zufrieden mit der konferenziellen Durchführungsform bei Vernehmlassungen bzw. Anhörungen. Bei den nicht ständigen Adressaten ist die Unzufriedenheit kleiner, jeweils 23% können konferenziell durchgeführten Vernehmlassungen und Anhörungen nichts abgewinnen.

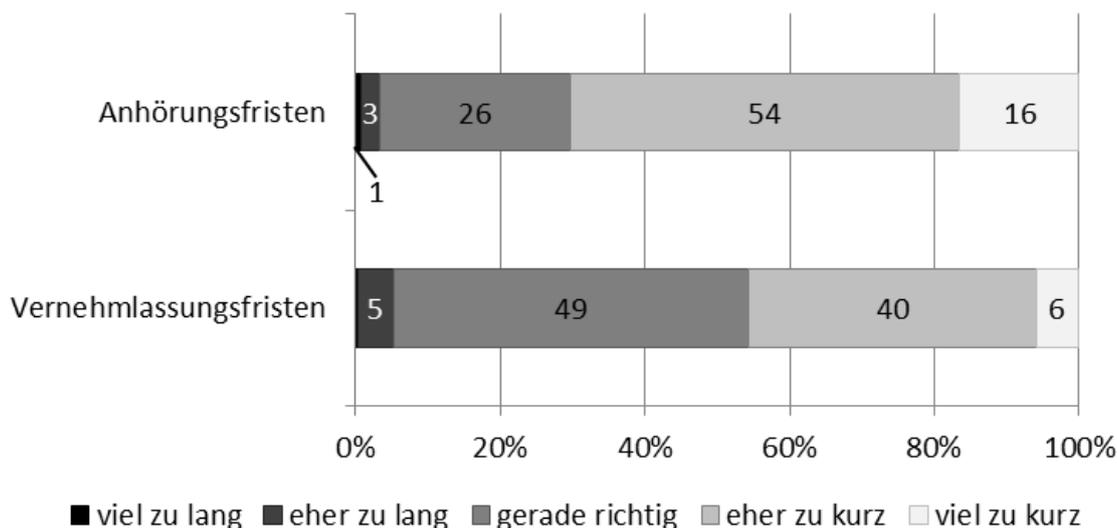
5.3.2 Planung

Mit der langfristigen Planung der Vernehmlassungen und Anhörungen, d.h. mit der Vorankündigung der Verfahren auf der Seite der Bundeskanzlei, ist eine knappe Mehrheit der Befragten zufrieden. Dabei klappt die Vorankündigung von Vernehmlassungen offenbar etwas besser als die von Anhörungen, denn mit der Vorankündigung von Vernehmlassungen sind 65% der Befragten zufrieden, mit der Vorankündigung von Anhörungen nur 57% (siehe Kapitel 5.3.5).

Ein in den Interviews oft geäussertes Kritikpunkt wird durch die Online-Befragung und unten stehende Abbildung klar bestätigt: Viele Adressaten sind unzufrieden mit den Fristen.

Abbildung 17

Beurteilung der Fristen für Anhörungen und Vernehmlassungen (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Wie beurteilen Sie die gesetzten Fristen bei Vernehmlassungen und Anhörungen?
 Antwortkategorien: «viel zu lang», «eher zu lang», «gerade richtig», «eher zu kurz», «viel zu kurz»

Die Vernehmlassungsfristen werden von gut der Hälfte der Befragten als gerade richtig eingeschätzt. Anhörungsfristen werden demgegenüber viel häufiger als zu kurz beurteilt: Für 16% der Befragten sind die Anhörungsfristen viel zu kurz, für 54% eher zu kurz. Die ständigen Adressaten sind dabei kritischer als gelegentliche Teilnehmer an Vernehmlassungen und Anhörungen: Für 90% unter ihnen sind die gesetzten Anhörungsfristen viel zu kurz oder eher zu kurz (nicht ständige Adressaten: 68%).

Dieses Bild wird bestätigt, wenn man nach der Zufriedenheit mit den Fristen fragt: Auch hier zeigen sich die ständigen Adressaten unmissverständlich unzufriedener mit den Fristen – sowohl für Anhörungen als auch für Vernehmlassungen – als Akteure, die nur selten an Anhörungen und Vernehmlassungen teilnehmen. Mehr als 60% der ständigen Vernehmlassungsadressaten sind wenig oder überhaupt nicht zufrieden mit den Fristen, die ihnen für die Erarbeitung einer Stellungnahme gewährt wird – demgegenüber ist nur etwa ein Viertel der nicht ständigen Adressaten so unzufrieden.

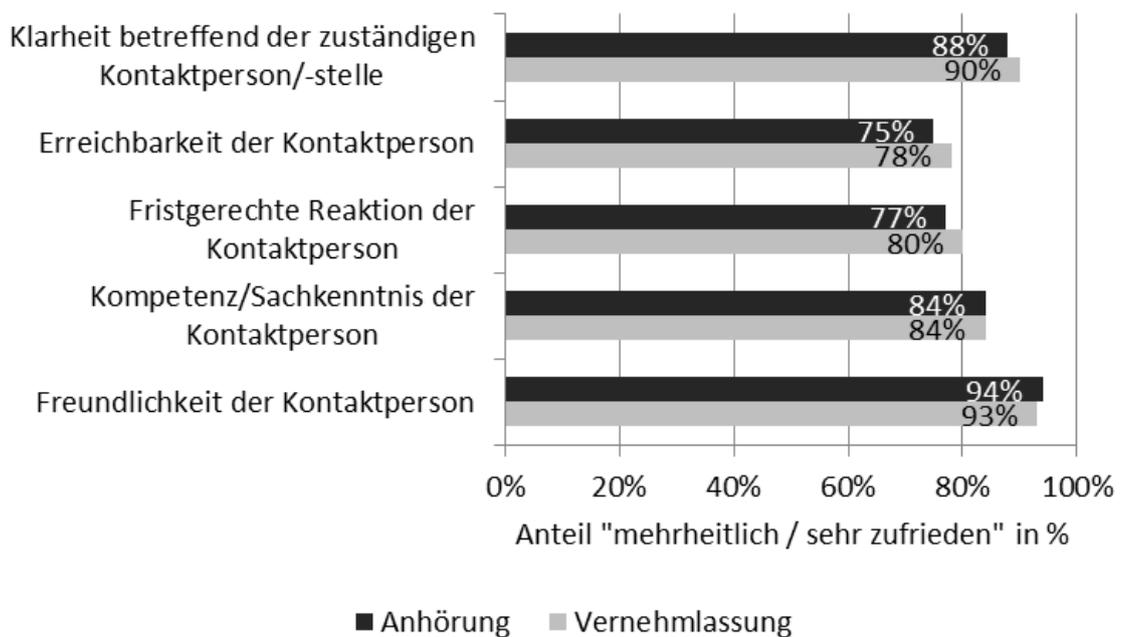
Die Frage nach der Zufriedenheit mit der Auswahl der Adressaten wird in der Online-Befragung kritischer beantwortet als in den Interviews. Mit der Auswahl sind nur rund die Hälfte der Befragten mehrheitlich oder sehr zufrieden (siehe Kapitel 5.3.5).

5.3.3 Durchführung

Mit der Qualität und der Zugänglichkeit der Unterlagen zu Vernehmlassungen und Anhörungen sind die Befragten sehr zufrieden. Und falls dennoch Fragen auftauchen, so erhalten die Befragten gemäss eigener Einschätzung innert nützlicher Frist eine kompetente und freundliche Auskunft, wie unten stehende Abbildung 18 zeigt.

Abbildung 18

Zufriedenheit mit der Kontaktperson von Anhörungen/Vernehmlassungen (relative Häufigkeiten)



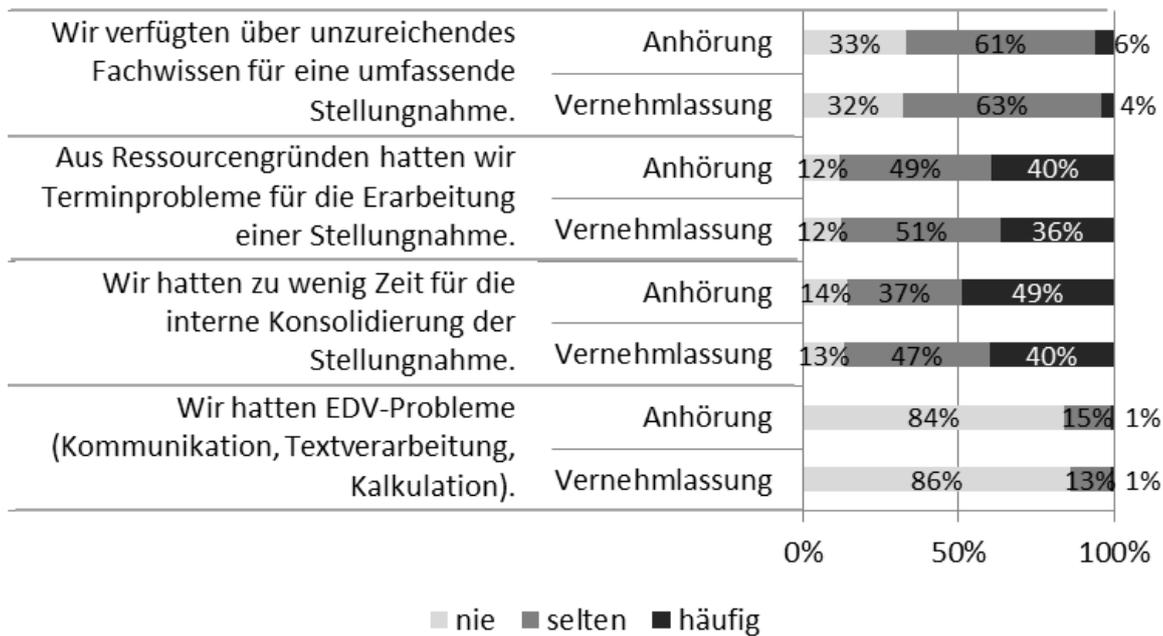
Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Wie zufrieden waren Sie bzw. Ihrer Organisation mit der Unterstützung seitens der Kontaktperson/-stelle bei Vernehmlassungen und Anhörungen?

Antwortkategorien: «sehr zufrieden», «mehrheitlich zufrieden», «teilweise zufrieden», «wenig zufrieden», «überhaupt nicht zufrieden»

Trotz der guten Qualität der Unterlagen und der Unterstützung durch die Kontaktstellen der Verwaltung kann es vorkommen, dass es für die Adressaten schwierig ist, eine Stellungnahme zu erarbeiten. Die häufigste Schwierigkeit stellen dabei offenbar fehlende Ressourcen dar, welche zu Terminproblemen bei der Erarbeitung der Stellungnahmen und zu fehlender Zeit für eine interne Konsolidierung der Stellungnahmen führen. Dies unterstreicht die Unzufriedenheit der Adressaten mit den Fristen, v.a. bei Anhörungen (vgl. oben, Abbildung 17).

Probleme der Adressaten bei der Erarbeitung von Stellungnahmen (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

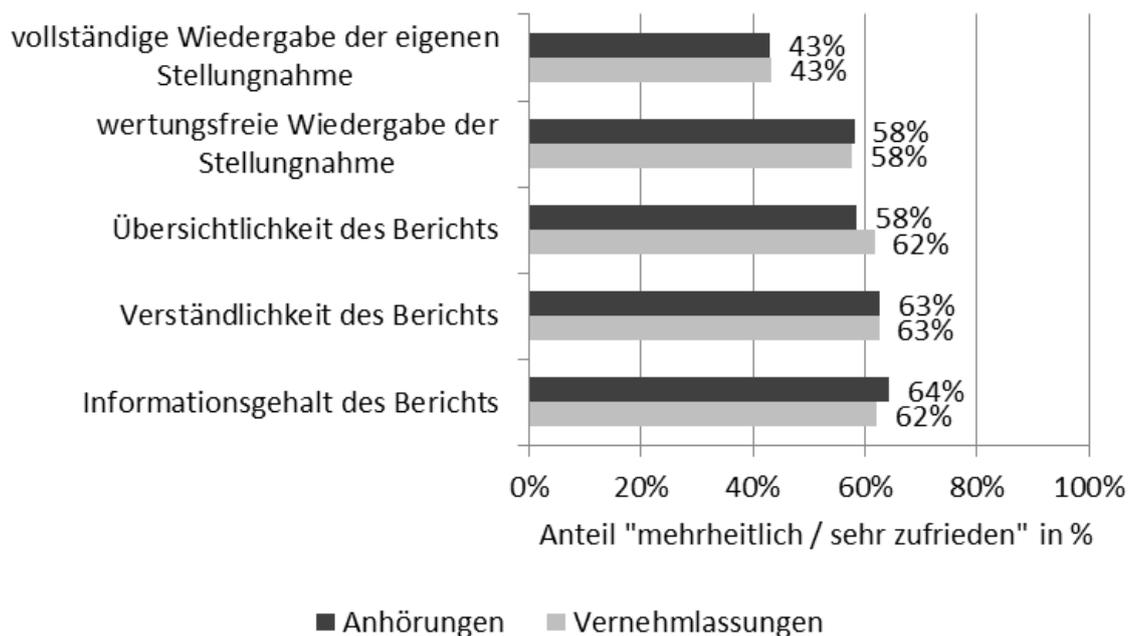
Frage: Wie oft sind Ihnen folgende Umstände in Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren begegnet?

Antwortkategorien: «häufig», «selten», «nie»

5.3.4 Ergebnisse

Mit dem Ergebnisbericht bzw. mit der Vollständigkeit des Berichts und Wertungsfreiheit bei der Wiedergabe der eigenen Stellungnahme ist nur etwa die Hälfte der Befragten zufrieden. Auch die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Berichts sowie dessen Informationsgehalt wird nur von rund 60% der Befragten als mehrheitlich oder sehr zufriedenstellend bewertet.

Zufriedenheit mit dem Ergebnisbericht (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Wie zufrieden sind Sie mit den Ergebnisberichten der bei Vernehmlassungen und Anhörungen gemäss folgender Kriterien?

Antwortkategorien: «sehr zufrieden», «mehrheitlich zufrieden», «teilweise zufrieden», «wenig zufrieden», «überhaupt nicht zufrieden»

5.3.5 Zielerreichung

Unten stehende Abbildung zeigt zusammenfassend die Zufriedenheit der Befragten mit verschiedenen Phasen und Aspekten von Vernehmlassungen und Anhörungen.

Zufriedenheit der Adressaten mit verschiedenen Aspekten von Anhörungen und Vernehmlassungen (relative Häufigkeiten)



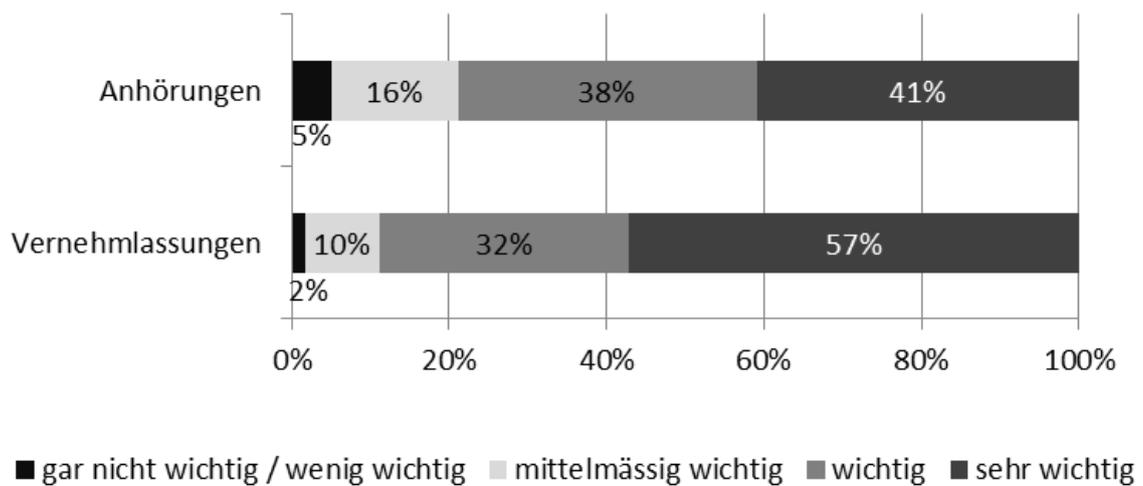
Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten der Vernehmlassungspraxis / Anhörungspraxis des Bundes?

Antwortkategorien: «sehr zufrieden», «mehrheitlich zufrieden», «teilweise zufrieden», «wenig zufrieden», «überhaupt nicht zufrieden»

Trotz der bereits beschriebenen und auch aus der obigen Abbildung ersichtlichen kritischen Bewertung einzelner Aspekte, genießt das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren insgesamt bei den Befragten einen grossen Stellenwert: Knapp 80% der Befragten stufen Anhörungen und sogar knapp 90% Vernehmlassungen als wichtiges oder sehr wichtiges Instrument für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf Bundesebene ein (vgl. Abbildung 22).

Bedeutung von Vernehmlassungen und Anhörungen (relative Häufigkeiten)



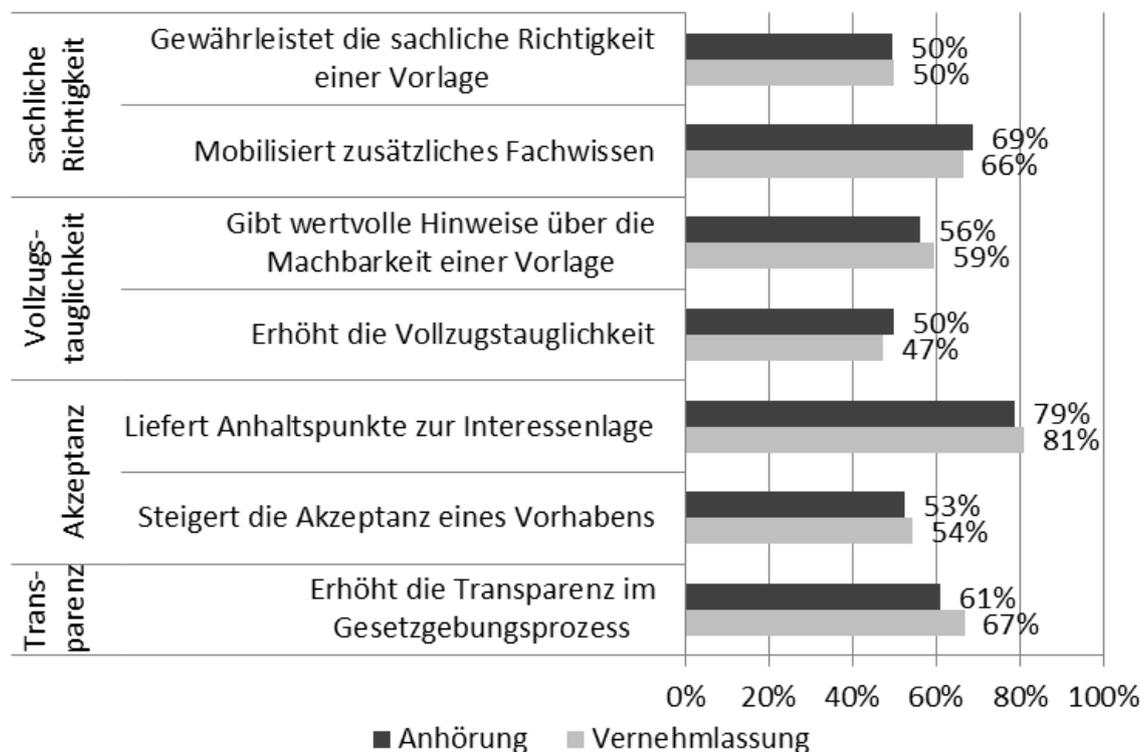
Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Wie wichtig stufen Sie das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren im Rahmen der Meinungs- und Entscheidungsbildung auf Bundesebene ein?

Antwortkategorien: «sehr wichtig», «wichtig», «mittelmässig wichtig», «wenig wichtig», «gar nicht wichtig»

Aus Sicht der Adressaten liegt der Nutzen des Verfahrens vor allem darin, dass es Informationen über die Interessenlage gibt und die Transparenz im Gesetzgebungsprozess erhöht. Dank dem Verfahren kann aus Sicht der Adressaten auch zusätzliches Fachwissen mobilisiert werden. Skeptischer sind die Befragten aber vor allem in Bezug auf die Frage, ob Vernehmlassungen und Anhörungen auch zu einer Erhöhung der Vollzugstauglichkeit und der Akzeptanz beitragen können: Nur knapp die Hälfte der Befragten sind der Meinung, dass diese Erwartung erfüllt wird.

Anteil der Adressaten, deren Erwartungen an Vernehmlassungen bzw. Anhörungen vollständig oder mehrheitlich erfüllt werden (relative Häufigkeiten)



Quelle: Landert & Partner, Onlinebefragung Adressaten

Frage: Erfüllt die aktuelle Vernehmlassungspraxis / Anhörungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?

Antwortkategorien: «vollständig erfüllt», «mehrheitlich erfüllt», «mittelmässig erfüllt», «unzureichend erfüllt», «gar nicht erfüllt»

Eine genauere Betrachtung des negativen Pols der Antwortskala (Erwartung wird «unzureichend erfüllt» oder «überhaupt nicht erfüllt») zeigt, dass insbesondere ein Fünftel der befragten Vertreter ständiger Adressaten nicht glauben, dass aufgrund von Anhörungen die sachliche Richtigkeit einer Vorlage gewährleistet werden kann. Und sogar 26% der ständigen Adressaten sehen ihre Erwartungen in Bezug auf eine höhere Vollzugstauglichkeit der Vorhaben dank Anhörungen nicht erfüllt.

5.3.6 Besonderheiten in den Antworten von Vertretern von Kantonen und Gebietskörperschaften

In der Datenerhebung bei Adressaten stammten von 293 ausgewerteten Onlinefragebogen deren 110 von Befragten, die einer Gebietskörperschaft angehören (wobei auch Fragebogen von Direktionskonferenzen dieser Kategorie zugeordnet wurden). Den grössten Anteil innerhalb dieser Gruppe bilden Mitarbeitende kantonaler Verwaltungen.

Die Antworten der befragten Personen aus Kantonen und Gemeinden unterscheiden sich letztlich nur graduell von denen der anderen Teilnehmergruppen. Dement-

sprechend gelten die oben vorgestellten Ergebnisse der Onlinebefragung praktisch uneingeschränkt auch für Antwortende aus Gebietskörperschaften.

Es gab allerdings folgende kleinere Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Vertretern von Kantonen und Gebietskörperschaften und den übrigen Gruppen:

- Die Kantone wenden für die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen deutlich mehr Ressourcen auf als Interessengemeinschaften/Dachverbände.
- Die Kantone sind deutlich weniger zufrieden mit den Fristen, sowohl bei Vernehmlassungen als auch bei Anhörungen. Gleiches gilt auch für die konferenzuelle Durchführung von Anhörungen und Vernehmlassungen.
- Dementsprechend haben die befragten Personen aus den Kantonen auch weit häufiger angegeben, dass es aufgrund fehlender Ressourcen zu Terminproblemen für die Erarbeitung einer Stellungnahme kam und dass sie zu wenig Zeit für die interne Konsolidierung von Stellungnahmen hatten.
- Die Kantone geben deutlich weniger häufig als andere Adressaten an, dass sie zu für sie relevanten Anhörung nicht eingeladen worden seien.
- Damit ist es auch logisch, dass sich die Kantone in Bezug auf die Auswahl der Adressaten sowohl bei Vernehmlassungen als auch bei Anhörungen deutlich zufriedener zeigen als die übrigen Befragungsteilnehmer.
- Zufriedener als Interessengemeinschaften/Dachverbände sind die Kantone zudem in Bezug auf die vollständige und wertungsfreie Wiedergabe ihrer Stellungnahmen im Ergebnisbericht.
- Und schliesslich hat die Befragung gezeigt, dass die Befragten aus den Kantonen die Frage, ob Vernehmlassungen und Anhörungen zusätzliches Fachwissen mobilisieren können, skeptischer beurteilen als die anderen Befragten.

6 Analyse von sieben Anhörungen

6.1 Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz

Die Verordnung über Pflanzenschutz (Pflanzenschutzverordnung, PSV)³⁷ stützt sich weitgehend auf das Landwirtschaftsgesetz³⁸. Sie regelt den Umgang mit Schadorganismen und davon betroffenen Waren (z.B. in Verbindung mit Stückguttransporten aus Drittstaaten) sowie die Schädlingsbekämpfung und deren Finanzierung.

Die Vorgängerversion der PSV wurde 2001 in Kraft gesetzt und seither mehrfach teilrevidiert. Die Totalrevision wurde nötig, um die Harmonisierung mit EU-Recht gemäss dem bilateralen Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu gewährleisten. Zugleich wurden auch eine Beseitigung der Doppel-

³⁷ Verordnung vom 27. Oktober 2010 über Pflanzenschutz (Pflanzenschutzverordnung, PSV), SR **916.2**.

³⁸ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG), SR **910.1**.

spürigkeiten zwischen der PSV und der Freisetzungsverordnung³⁹ sowie eine Verbesserung der Lesbarkeit und Struktur angestrebt.

Tabelle 21

Totalrevision der PSV

<i>Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz</i>	
Gegenstand der Anhörung	Verordnung des Bundesrates
Form	Schriftliches Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Bundesamt für Landwirtschaft (EVD)
Eröffnende Behörde	Amt
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Weil es sich beim Vorhaben um eine Verordnung handelt, deren Inhalt sehr technisch ist und die durch Bundesstellen in Kooperation mit den kantonalen Fachstellen zu vollziehen ist, entschied der zuständige Fachbereich im BLW, eine Anhörung durchzuführen. (Interessant: Das BLW kannte bis vor kurzem neben Vernehmlassungen und Anhörungen noch das Instrument einer «Befragung interessierter Kreise», das etwas weniger formell, aber ansonsten ähnlich gehandhabt wurde wie eine Anhörung.)
Begründung für die gewählte Form	– Schriftliche Form bedarf keiner Erläuterung.
Entscheid über Verfahren und Form	Im BLW werden die Anhörungen jeweils von den zuständigen Fachbereichen betreut, so auch im vorliegenden Fall. Der Entscheid über Verfahren und Form wurde von der zuständigen Vizedirektorin getroffen, in Absprache mit dem Fachbereich Recht und Verfahren.
Rolle der BK	Die BK war insofern über die Anhörung informiert, weil diese in der Halbjahresplanung aufgeführt war. Die Anhörung wurde auf der Liste der geplanten Vorhaben publiziert und nach der Eröffnung inkl. der Unterlagen auf der Liste der laufenden Vernehmlassungen und Anhörungen. Von Seiten BK wurden weder zum gewählten Verfahren noch zur Frist oder zur Adressatenliste Einwände vorgebracht.
Durchführung	
Eröffnung	28.04.2010
Ablauf Frist	15.06.2010
Dauer	48 Tage
Ferienzeit tangiert	nein
Begründung für Frist	Das BLW strebt gemäss eigenen Angaben eine Frist von 3 Monaten an bei grossen, komplexen Vorlagen. Im vorliegenden Fall handelte es sich zwar um eine Gesamtrevision einer Verordnung, allerdings nicht eine mit allzu umfangreichen Änderungen. Zudem musste EU-Recht nachvollzogen werden und die Verordnung per 1.1.2011 in Kraft treten. Daher wurde die Frist deutlich verkürzt. Allerdings hatte man sich intern darauf eingestellt, notfalls eine Verlängerung der Frist zu gewähren, falls ein Teilnehmer darum ersucht hätte. Letztlich war dies aber nicht notwendig.
Eingeladene Adressaten	Die Adressatenliste wurde auf der Basis einer bestehenden Vorlage eines Fachbereichs im BLW und einer Liste des BAFU zusammengestellt, zusätzlich wurden weitere Adressaten recherchiert. Kantone: alle kantonalen Landwirtschafts- und Forstämter (26) (je nach Kanton in einem Amt vereint oder zwei Ämter), zudem wurde den kantonalen Pflanzenschutzdiensten eine Kopie der Einladung zugestellt. Parteien: nicht eingeladen 0

³⁹ Verordnung vom 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV), SR 814.911.

Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz

	weitere interessierte Kreise: Verbände und Firmen aus dem Landwirtschafts-, Wald- und Holzbereich, Verpackungs- und Versandfirmen, Flughafen-Abfertigungen.	27
Umfang der Vorlage	118 Seiten (davon etwa 90 Seiten Anhang, u.a. mit detaillierter Auflistung gefährlicher Organismen)	
Umfang des erläuternden Berichts	9 Seiten	
Ergebnisse		
Eingegangene Stellungnahmen	insgesamt 35 Stellungnahmen 27 von kantonalen Stellen (aus 5 Kantonen haben zwei Ämter geantwortet) 8 von gesamtschweizerischen Verbänden (4 eingeladen, 4 nicht und zu letzteren gehörte auch der Schweizerische Bauernverband)	
Publikation Ergebnisbericht	Juli 2010	
Umfang Ergebnisbericht	7 Seiten	
Aussagen der Beteiligten	Absender	Adressaten
Entscheid / Planung	Im BLW sind Vernehmlassungen eher selten, Anhörungen sind der Regelfall. Dabei begrüsst die Departementsführung die koordinierte Planung mehrerer Revisionen in einem Paket beim BWL (sog. trains d'ordonnances), weil sie dadurch von der Vielzahl kleiner Geschäfte entlastet wird und die Bewilligungen in einem Durchgang behandeln kann.	Die kantonalen Fachstellen und die Verbände waren mit der früheren Vorlage schon vertraut. Dass zur Revision der Verordnung eine Anhörung durchgeführt wurde, entsprach ihren Erwartungen.
Durchführung	Obwohl man im BLW bereit gewesen wäre, die (knappe) Frist auf Gesuch eines Teilnehmers noch zu verlängern, war dies nicht nötig. Die Auskunftspersonen im BLW wurden selten beansprucht. Man bedauerte diese geringe Resonanz, ebenso die Tatsache, dass von einigen Adressaten, von denen man sich eine Rückmeldung zur Vollzugstauglichkeit der Vorlage erhofft hatte, keine Stellungnahme eingereicht wurde. Bei fehlenden Stellungnahmen wird aber nicht nachgehakt.	Die Adressaten sind zufrieden mit der Qualität der Unterlagen wie auch mit der Erreichbarkeit und Kompetenz der Kontaktpersonen. Die befragten Akteure erachteten auch die Adressatenliste als vollständig und zweckmässig. Die Frist wurde unterschiedlich beurteilt: Einigen Adressaten reichen bei «technischen» Fragen 1.5 Monate für eine Stellungnahme (ausser über den Sommer), für die kantonalen Stellen war die Frist aber zu knapp, sie brauchen mindestens zwei Monate für die Erarbeitung einer Stellungnahme.
Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)	Die Darstellung entlang der einzelnen Bestimmungen folgt einem in der gesamten Bundesverwaltung weit verbreiteten Quasi-Standard, bei dem einleitend die Grundpositionen dargelegt und anschliessend im Detail die Positionen der Teilnehmer zu den einzelnen Artikeln in paraphrasierter Form auflistet werden. Im Anhang beigelegt sind die Listen der eingeladenen und der stellungnehmenden Adressaten nach Gruppen.	Die befragten Adressaten, insbesondere die Fachverbände, waren mit der Wiedergabe ihrer Stellungnahme zufrieden.

Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)	<p>Von Seiten BLW hatte man mehr Rückfragen und mehr Stellungnahmen erwartet, insbesondere von Seiten der (weniger erfahrenen) Vollzugsstellen wie Flughäfen und Verpackungs- und Transportunternehmen.</p> <p>Dennoch haben aus Sicht der zuständigen Personen im BLW einige Stellungnahmen wichtige Ergänzungen und Änderungsvorschläge im Hinblick auf den Vollzug enthalten.</p>	<p>Mit dem schweizerischen Bauernverband wurde ein wichtiger Akteur nicht eingeladen. Dieser hat aber von der Anhörung erfahren und dennoch eine Stellungnahme eingereicht.</p> <p>Einige Kantone haben kritisiert, dass direkt ein Fachamt (oder sogar mehrere Fachämter) angeschrieben werden. Dies erschwere die horizontale und vertikale Koordination. Und die Stellungnahme komme dann nicht von einem Kanton, sondern ‚nur‘ von einem Amt.</p> <p>Auch aus Sicht der Adressaten hat diese Anhörung gezeigt, dass Änderungen und Verbesserungen einer Vorlage stets möglich sind, gerade im Hinblick auf einen wirkungsvollen Vollzug.</p> <p>Die bereinigte Vorlage war zu einem späteren Zeitpunkt Thema an einer Konferenz der kantonalen landwirtschaftlichen Fachstellen. Dabei zeigte sich, dass sie gut aufgenommen wurde.</p>
--	--	---

Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall

Viele kleine Revisionen	<p>Die Vielzahl kleiner und kleinster Revisionen im Landwirtschaftsrecht (oft nur Anhänge von Verordnungen) verursacht im BLW viel Aufwand. Dieser liesse sich reduzieren, wenn ein «kleineres Instrument» als die Anhörung zu Verfügung stünde.</p> <p>Ein solches kannte und nutzte das BLW bis vor kurzem: Neben Vernehmlassungen und Anhörungen gab es noch das Instrument einer «Befragung interessierter Kreise», das etwas weniger formell, aber ansonsten ähnlich gehandhabt wurde wie eine Anhörung. Aus Gründen der Rechtsgleichheit und -staatlichkeit ist man aber davon abgerückt.</p>
Hoher Aufwand für Übersetzungen	<p>Der Umfang des Dokuments (90 Seiten inkl. Anhang) hätte einen grossen Übersetzungsaufwand und zeitliche Hektik bedeutet. Weil aber im vorliegenden Fall bereits eine frühere Version der PSV vorlag, hielt sich solches in Grenzen.</p>

6.2 **Anhörung zur Verordnung zum Schutz von Passivrauchen**

Am 3. Oktober 2008 verabschiedete die Bundesversammlung das Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen.⁴⁰ Es bezweckt, dass Personen, die sich in geschlossenen Räumen aufhalten (Arbeitsplatz, öffentlich zugängliche Gebäude, Restaurants etc.) vor dem unfreiwilligen Passivrauchen geschützt werden. Die hier betrachtete Verordnung stützt sich auf Art. 6 des Passivrauchschutz-Gesetzes und enthält die Ausführungsbestimmungen.⁴¹

⁴⁰ Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008, SR **818.31**.

⁴¹ Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PaRV) vom 28. Oktober 2009, SR **818.311**.

Der in die Anhörung geschickte Verordnungsentwurf regelte insbesondere die Anforderungen an die Belüftung von Raucherräumen und Raucherbetrieben. Er umfasste neun Artikel sowie zwei Anhänge, die die Anforderungen an Lüftungsanlagen in Raucherräumen bzw. -betrieben definierten.

Weil verschiedene Kantone bereits Regelungen kannten, die teilweise einen stärkeren Schutz vor Passivrauchen insbesondere in Gastrobetrieben vorsehen, ist schon im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone ohne Verletzung von Bundesrecht strengere Vorschriften zum Schutz der Gesundheit erlassen dürfen. Bundesgesetz und -verordnung definieren lediglich die minimalen Anforderungen zum Schutz vor Passivrauchen.

Das BAG hatte bereits während der Phase der Erarbeitung der Verordnung den Kontakt zu Adressaten gesucht und dazu die Kantone, die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention und interessierte Kreise zu drei Austauschveranstaltungen eingeladen. Ziel war es, schon frühzeitig die Vorstellungen und erste Regelungsentwürfe des BAG zu präsentieren und die Meinungen der Adressaten dazu abzuholen. Die Tabakindustrie war nicht zu den Veranstaltungen eingeladen. Nachdem sie beim BAG interveniert hatte, bemühte sich dieses, auch die Meinungen und Anliegen dieser Akteursgruppe einzubeziehen (und es nahm schliesslich auch eines der Anliegen – Raucherräume zum Testen von Tabakprodukten – in den Verordnungsentwurf auf).

Tabelle 22

Verordnung zum Schutz von Passivrauchen

<i>Anhörung zur Verordnung zum Schutz von Passivrauchen</i>	
Gegenstand der Anhörung	Verordnung des Bundesrates
Form	Schriftliches Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Bundesamt für Gesundheit (EDI)
Eröffnende Behörde	Departement
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Obwohl den Verantwortlichen klar war, dass das Thema der Verordnung die Kantone stark betraf und sehr kontrovers war, beinhaltete sie aus ihrer Sicht vor allem technische Aspekte. In Absprache mit der Amtsleitung wurde dem Departement daher eine Anhörung vorgeschlagen, dieses hat dann auch so entschieden. ⁴²
Begründung für die gewählte Form	Schriftliche Form bedarf keiner Erläuterung.
Entscheid über Verfahren und Form	Das Departement folgte dem BAG und entschied, dass zur Passivrauchschutzverordnung eine schriftliche Anhörung durchzuführen sei.
Rolle der BK	Das BAG hat der BK im Vorfeld nie die Frage unterbreitet, ob bei der Verordnungsvorlage eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist. Die BK hat ihrerseits bei der summarischen Prüfung nicht zurückgefragt, weil sie aufgrund der Informationen des EDI im Rahmen der halbjährlichen Planung davon ausging, dass es sich bei der Anhörung um Aus-

⁴² In seiner Stellungnahme vom 02.05.2011 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts hielt das EDI zudem fest, dass allein die Tatsache, dass eine Verordnung von den Kantonen vollzogen werde, kein ausreichender Grund sei, eine Vernehmlassung durchzuführen. Denn gerade im Produktbereich würden sehr viele Verordnungen von den Kantonen vollzogen und es könne nicht sein, dass zu jeder Revision dieser Verordnungen eine Vernehmlassung durchgeführt werden müsse. Denn ein solches Vorgehen würde klar dem Ziel des neuen Vernehmlassungsrechts widersprechen, das eine Entlastung des Bundesrates erreichen wollte.

Anhörung zur Verordnung zum Schutz von Passivrauchern

führungsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über das Passivrauchen gehe, zu welchem eine Vernehmlassung stattgefunden hatte. Laut den befragten Personen im BAG hat die BK auch nicht wegen den Fristen interveniert.

Durchführung

Eröffnung	23.06.2009						
Ablauf Frist	04.09.2009						
Dauer	73 Tage						
Ferienzeit tangiert	ja, Sommerferien						
Begründung für Frist	Das BAG erachtete eine Frist von zwei Monaten als ausreichend, weil die relevanten Adressaten aufgrund der Austauschveranstaltungen im März bereits über erste Regelungsentwürfe und über die kommende Anhörung informiert worden waren.						
Eingeladene Adressaten	Dem BAG waren die relevanten Adressaten auch aufgrund der Austauschveranstaltungen im Vorverfahren bekannt. Ergänzt wurde die Liste v.a. mit Verbänden und Firmen der Tabakproduzenten und -händler, die beim Vorverfahren nicht bzw. erst nach deren Intervention einbezogen worden waren. <table><tr><td>Kantone: Staatskanzleien</td><td>26</td></tr><tr><td>Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Konferenz kantonaler Gesundheitsdirektoren</td><td>3</td></tr><tr><td>Parteien: nicht eingeladen</td><td>0</td></tr></table> weitere interessierte Kreise: gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (ständige Vernehmlassungsadressaten), Verbände aus dem Präventions- und Gesundheitsbereich, Gastro- und Hotellerie-Verbände, Verbände und Firmen der Tabakproduzenten und -händler.	Kantone: Staatskanzleien	26	Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Konferenz kantonaler Gesundheitsdirektoren	3	Parteien: nicht eingeladen	0
Kantone: Staatskanzleien	26						
Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Konferenz kantonaler Gesundheitsdirektoren	3						
Parteien: nicht eingeladen	0						
Umfang der Vorlage	6 Seiten						
Umfang des erläuternden Berichts	16 Seiten						

Ergebnisse

Eingegangene Stellungnahmen	insgesamt 137 Stellungnahmen (davon 69 von eingeladenen Adressaten) 69 der Stellungnahmen stammten von eingeladenen Adressaten. Dazu gehören u.a. die Stellungnahme der 26 Kantone sowie der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren. Weitere vier Stellungnahmen stammen von schweizerischen Parteien und vier von Privatpersonen. Die grösste Zahl der Stellungnahmen kommt von interessierten Verbänden und Firmen (102), von denen 42 eingeladen und 60 nicht eingeladen waren.
Publikation Ergebnisbericht	Oktober 2009
Umfang Ergebnisbericht	36 Seiten

Aussagen der Beteiligten	Absender	Adressaten
Entscheid / Planung	Für das BAG war die Passivrauchschutzverordnung klar eine Verordnung mit einem sehr technischen Inhalt. Daher wurde eine Vernehmlassung gar nicht in Betracht gezogen.	Für einige Adressaten war die Vorlage nicht «von untergeordneter Tragweite», aber der Entscheid, eine Anhörung und nicht eine Vernehmlassung durchzuführen, wurde grundsätzlich nicht kritisiert. (Allerdings war einigen der befragten Adressaten die Differenz zwischen den beiden Verfahren bzw. deren Konsequenz nicht bekannt.)

Anhörung zur Verordnung zum Schutz von Passivrauchern

		Die Parteien, die an der Anhörung teilgenommen hatten, obwohl sie nicht eingeladen waren, geben ebenfalls an, die Vorlage sei zwar «technisch» dahergekommen, habe aber einige tiefer gehende Elemente beinhaltet. ⁴³
Durchführung	Das BAG erhielt weder Reklamationen bezüglich der gewährten Frist noch Fristerstreckungsbegehren.	Die befragten Adressaten äussern sich bezüglich der Qualität der Unterlagen zufrieden. Daher waren grundsätzlich nur wenige Rückfragen nötig, doch falls es Fragen gab, so erhielten die Adressaten vom BAG schnell und kompetent Auskunft. Weil die Anhörung in die Sommerzeit fiel, erforderte die Erarbeitung der Stellungnahme in den Kantonen und den Dachverbänden eine sehr sorgfältige Organisation, damit alle betroffenen Verwaltungsstellen bzw. Mitgliederverbände einbezogen und eine konsolidierte Stellungnahme verabschiedet werden konnten.
Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)	Die für die Durchführung der Anhörung zuständige Projektgruppe wollte die Stellungnahmen inhaltlich vollständig und auf die Adressaten zurückführbar darstellen. Aufgrund der grossen Beteiligung resultierte ein Ergebnisbericht von ungewöhnlich grossem Umfang.	Die befragten Adressaten sind sich einig darüber, dass der Ergebnisbericht die verschiedenen Positionen neutral abbildete.
Zielerreichung (Partizipation, sachl. Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)	Das BAG wollte den Entwurf durch einen möglichst breiten Adressatenkreis kommentieren lassen. Es hat daher eine relativ grosse Zahl von Adressaten eingeladen und schliesslich auch noch zahlreiche Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren erhalten. Es hat sich bemüht, alle Argumente und Vorschläge zu prüfen und soweit wie möglich aufzunehmen, um so insbesondere die Vollzugstauglichkeit zu erhöhen.	Die Anhörung mobilisierte zahlreiche Akteure, darunter auch eine relativ grosse Zahl von Interessengruppen, die nicht eingeladen waren. Darunter waren aber viele Mitgliederverbände von Dachorganisationen, welche die Stellungnahme ihrer Dachverbände unterstützen/verstärken und/oder auf regionale Besonderheiten hinweisen wollten. Die Adressaten waren und bleiben bei ihrer Einschätzung der sachlichen Richtigkeit der Vorlage gespalten (abhängig davon, ob mehr oder weniger Regulierung gewünscht war und ist). Einige der Befragten kritisierten, dass die ursprünglich stärker regulierende Vorlage unter dem Druck der Kantone und Tabaklobby stark abgeschwächt wurde.

Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall

–

⁴³ Konkret wurden insbesondere die Art. 3 Abs. 1 Buchst. b. sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b. der Passivraucherschutzverordnung weitreichend und als Verschärfung des Gesetzes wahrgenommen.

6.3

Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Der sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates (SIPOL) ist das grundlegende Dokument für die Schweizer Sicherheitspolitik der nächsten Jahre. Der Bundesrat hatte auch früher schon in unregelmässigen Abständen sicherheitspolitische Berichte vorgelegt, wobei der letzte aus dem Jahr 1999 stammte. Wie die Einleitung des Berichts festhält, ist infolge der Entwicklungen der letzten Jahre – insbesondere der terroristischen Anschläge in westlichen Ländern – das Bedürfnis nach einer regelmässigen Beurteilung der Sicherheitspolitik gewachsen. Der Bericht soll daher darlegen, was die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz sind, wodurch sie bedroht oder gefährdet werden, wie das Umfeld der Schweiz aussieht, welche sicherheitspolitische Strategie sie verfolgt und mit welchen Mitteln diese umgesetzt wird.

Das VBS hat die interessierten Kreise bereits im Vorverfahren einbezogen. Es hat zu Beginn des Jahres 2009 und damit etwa ein Jahr vor der eigentlichen Anhörung eine Reihe von «Hearings» veranstaltet, zu der «die für die sicherheitspolitische Diskussion relevanten Parteien, Verbände und Experten eingeladen wurden, um ihre Erwartungen an den Bericht vorzutragen»⁴⁴. Der Berichtsentwurf wurde dann zudem wiederholt mit den beiden relevanten kantonalen Konferenzen (Justiz und Polizeidirektoren sowie Militär- und Zivilschutzdirektoren) diskutiert.

Im Begleitschreiben und in der Einleitung zum Bericht hält der Bundesrat fest, dass der Bericht «zwar vereinzelte Kurskorrekturen, aber keinen eigentlichen Kurswechsel» vornehme. Er schreibt aber auch, dass im neuen Bericht Sicherheitspolitik etwas breiter verstanden werde (Berücksichtigung kommunaler und kantonalen Beiträge zur Sicherheit). Die grössten Änderungen im Bericht betreffen denn auch die Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Innern und das Sicherheitsinstrument Armee.

Der sicherheitspolitische Bericht bildet zwar den Rahmen für den Armeebericht und weitere Vorhaben, ist aber nicht direkt an einen Bundesbeschluss geknüpft. Das Parlament kann ihn lediglich zu Kenntnis nehmen, es hat aber keinen weiteren Handlungsspielraum.

Tabelle 23

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz

<i>Anhörung zum Sicherheitspolitischen Bericht</i>	
Gegenstand der Anhörung	Bericht des Bundesrates
Form	teilweise schriftliches und konferenzielles Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Generalsekretariat (VBS)
Eröffnende Behörde	Departement
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Das VBS hat zu den früheren sicherheitspolitischen Berichten keine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt, sondern nur wichtige Stakeholder informell konsultiert. So wollte das Generalsekretariat VBS auch dieses Mal vorgehen, aber die BK hat sich diesem Wunsch entgegengestellt.

⁴⁴ Die Adressatenliste war im Einvernehmen mit dem EDA erstellt worden, das an den Hearings ebenfalls teilnahm.

Anhörung zum Sicherheitspolitischen Bericht

	Die Sektion Recht im GS VBS hat aufgrund der Tragweite die Durchführung einer Vernehmlassung empfohlen, aber der Bundesrat hat das VBS beauftragt, eine Anhörung durchzuführen.
Begründung für die gewählte Form	Gemäss den befragten Personen im VBS habe zwar die Länge der Vorlage eher für eine rein schriftliche Durchführung gesprochen. Aber viele Teilnehmer würden eine konferenzuelle Anhörung und die damit gebotene öffentliche Plattform schätzen. Und nach den «Hearings» im Vorverfahren wollte man mit einer neuerlichen konferenzuellen Durchführung auch «Goodwill» zeigen und dafür sorgen, dass auch damals nicht Beteiligte zu Wort kommen können.
Entscheid über Verfahren und Form	Der Entscheid über die Art des Verfahrens (und über die Form) wurde letztlich vom Departementschef getroffen. Dieser hat das VBS am 14. April 2010 beauftragt, eine konferenzuelle Anhörung zum Entwurf des Berichts über die Sicherheitspolitik durchzuführen.
Rolle der BK	Die BK hatte sich gemäss eigenen Angaben gegen die Durchführung eines Anhörungsverfahrens ausgesprochen und stattdessen die Durchführung einer Vernehmlassung verlangt; dasselbe gilt für den Bereich Recht im GS VBS selbst. Der Entscheid, eine Anhörung durchzuführen, wurde schliesslich durch den Bundesrat getroffen.

Durchführung

Eröffnung	19.04.2010
Ablauf Frist	28.05.2010
Dauer	39 Tage
Ferienzeit tangiert	nein
Begründung für Frist	Die befragten Personen gaben an, dass die kurze Frist bei einer konferenzuell Durchführung von Anhörungen «üblich» sei. Einigen wenigen Adressaten, die ihre Stellungnahme schriftlich einreichen wollten und um eine Fristverlängerung baten, habe man einen kurzen Aufschub gewährt.
Eingeladene Adressaten	Insgesamt wurden 85 Akteure zur Stellungnahme eingeladen ⁴⁵ . Bei der Zusammenstellung der Liste ging man gemäss VBS von der Liste der ständigen Adressaten aus und ergänzte diese mit Interessengruppen, die schon in den Hearings im Vorverfahren teilgenommen hatte sowie mit neueren Gruppierungen, die sich mit «Arbeiten zu sicherheitspolitischen Themen hervorgetan haben».
	Kantone: alle zuständigen kantonalen Regierungsräte und -rätinnen (Departemente / Direktionen für Sicherheit, Militär, Bevölkerungsschutz, Polizei, Justiz), dies sind je nach Kanton eine oder zwei Personen. 34
	Generalsekretär der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie Generalsekretär und ein Berater der Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz 3
	Parteien: in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien (ständige Vernehmlassungsadressaten) 13
	Vier gesamtschweizerische Verbände der Wirtschaft (gehören zu den ständigen Vernehmlassungsadressaten) sowie 32 weitere interessierte Organisationen (vom Verband der Schweizerische Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie über die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee, den Bund schweizerischer Frauenorganisationen, den Hauseigentümergeverband und über diverse Polizei- und Sicherheitsverbände sowie kirchliche Organisationen bis hin zur Nationalen Plattform Naturgefahren) 35

⁴⁵ Eigene Zählung basierend auf der Liste der Adressaten. Gemäss Ergebnisbericht wurden allerdings 87 Adressaten zur Stellungnahme eingeladen.

Anhörung zum Sicherheitspolitischen Bericht

Umfang des Berichts 84 Seiten

Ergebnisse

Eingegangene Stellungnahmen 52 (davon 13 nur mündlich)

Alle Kantone sowie die beiden Schweizerischen Konferenzen haben Stellung genommen, ebenso 5 der 13 eingeladenen Parteien und die 4 eingeladenen Dachverbände der Wirtschaft.

Ebenso an der konferenziellen Anhörung teilgenommen und/oder eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben 14 der eingeladenen Interessengruppen. Drei weitere Stellungnahmen kamen von nicht eingeladenen Akteuren, davon eine von einer Gruppe Privatpersonen.

Publikation Ergebnisbericht 07.06.2010

Umfang Ergebnisbericht 7 Seiten

Aussagen der Beteiligten**Absender****Adressaten**

Entscheid / Planung

Gemäss den Befragten im VBS hat man den Entscheid, eine Anhörung durchzuführen, nach Rücksprache mit den an der Entwurfserarbeitung beteiligten Kantonen gefällt. Diese hätten ihr Einverständnis zur Durchführung einer Anhörung signalisiert.

Einige Kantone kritisieren den Entscheid für eine (konferenzielle) Anhörung und insbesondere auch die kurzen Reaktionszeiten, da diese den Teilnehmern signalisiere, dass die Vorlage von geringer Bedeutung sei. Die Bedeutung der Vorlage für die Kantone zeigt sich auch darin, dass einige den Bericht trotz der kurzen Frist auf Gesamtregierungsebene behandelt und ein Mitberichtsverfahren durchgeführt haben.

Durchführung

Die Durchführung der Anhörung in konferenzieller Form hat für die Absender kaum weniger Aufwand gebracht, zumal fast jeder Konferenz-Teilnehmer zugleich eine schriftliche Stellungnahme hinterlegt hat.

Die befragten Adressaten waren mit der Qualität des Berichts selber im Grossen und Ganzen zufrieden, auch wenn sich einige aufgrund des Umfangs noch eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte gewünscht hätten.

Nicht zufrieden sind die verschiedenen Akteure aber mit der gewährten Frist. Diese habe die Erarbeitung einer sorgfältigen Stellungnahme nicht zugelassen oder zumindest sehr erschwert. Die Beteiligten konnten zudem die Gründe für die «Hektik» nicht nachvollziehen, einige bezeichneten die Anhörung daher gar als «Alibiübung».

Auch die konferenzielle Form der Durchführung wird eher negativ bewertet und als wenig transparent und verbindlich bezeichnet. Zudem erwartet man eine zeitlich verbindliche Einladung (einen Einzeltermin, damit man nicht im Wartezimmer die Zeit bis zur Anhörung absitzen muss) zu einer konferenziellen Anhörung, die nicht als Gruppengespräch stattfindet.

Ergebnisse
(Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)

Ziel des Ergebnisberichts war v.a. die Darstellung der «Meinungslandschaft». Übersichtsdarstellungen und Zusammenfassungen waren schwierig, da die Positionen

Wenn einige Adressaten die konferenzielle Form als wenig verbindlich kritisiert haben, wurde das auch damit begründet, dass die Protokolle der Anhörung öffentlich nicht zugänglich

	und Feedbacks sehr unterschiedlich waren.	sind. Bezüglich Vollständigkeit, Neutralität und Übersichtlichkeit sind die Befragten mit dem Ergebnisbericht weitgehend zufrieden. Allerdings steht die Kürze des Ergebnisberichts in eklatantem Gegensatz zum Umfang und Detaillierungsgrad der Adressaten-Stellungnahmen. Ein Befragter hat bemerkt, dass eine sorgfältige Bearbeitung der Stellungnahmen wohl schlicht nicht möglich gewesen sei, da der Ergebnisbericht ja bereits sehr kurz nach der Anhörung publiziert wurde.
Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)	Das VBS wollte mit der Anhörung vor allem eine stärkere Einbindung der Kantone erreichen, was auch gelungen sei. Man sah auch die Gefahr, dass der aufgrund des Vorverfahrens mit den Hearings und der Zusammenarbeit mit den kantonalen Konferenzen «fein austarierte Entwurf» bzw. der «fragile Kompromiss» durch eine zu umfassende Partizipation gefährdet werden könnte und man dann von vorne beginnen müsste. Bezüglich der sachlichen Richtigkeit habe die Anhörung keine neuen Erkenntnisse gebracht, die grundlegenden (gegensätzlichen) Positionen waren bereits nach dem Vorverfahren mit den «Hearings» bekannt.	Die befragten Adressaten waren zwar mehrheitlich der Meinung, dass an der eigentlichen Anhörung die wichtigen Akteure dabei waren. Allerdings gab es kritische Stimmen in Bezug auf das Vorverfahren und genauer die «Hearings» vom Frühling 2009: Adressaten, die damals nicht dabei waren, sind der Meinung, dass dort wesentlich mehr Möglichkeiten der Mitgestaltung bestanden als bei der eigentlichen Anhörung und beklagen sich auch, dass die Teilnehmer der Hearings durch ihren Wissensvorsprung auch besser mit der kurzen Frist zurechtgekommen seien. In Bezug auf die Akzeptanz der Vorlage ist festzuhalten, dass die zahlreiche Adressaten, welche dem Bericht kritisch gegenüberstanden, ihre Kritik dann auch in die Medien und ins Parlament getragen haben.
<hr/> Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall <hr/>		
Partizipation des Parlaments bei Berichtsvorlagen	Aus Sicht der Verwaltung könnte das Parlament stärker eingebunden werden, wenn der sicherheitspolitische Bericht (wie der Armeebericht) mit einem Bundesbeschluss verknüpft wird.	

6.4 **Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz**

Beim Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze (Strasse, Schiene, Luftfahrt, Energie/Gas, Telekommunikation) handelt es sich um ein Strategiepapier mit einem Zeithorizont bis 2030, das in etwa vergleichbar ist mit den Gesamtkonzeptionen der frühen Siebzigerjahre.

Dem Bericht liegt kein direkter Auftrag des Parlaments oder ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben zugrunde, sondern er entstand in Folge des bundesrätlichen Massnahmenpakets zur Wachstumspolitik 2008–2011 und sollte die volkswirtschaftlichen Aspekte sowie den langfristig notwendigen Investitionsbedarf für den Ausbau und Unterhalt der Netze aufzeigen. Weil der Bericht nicht mit einem Rechtsentwurf ver-

bunden bzw. nicht an einen Bundesbeschluss gekoppelt ist, nimmt das Parlament den Bericht bloss zur Kenntnis (wie den oben beschriebenen Sicherheitspolitischen Bericht).

Der Bericht, der ursprünglich als Bericht des UVEK und nicht als Bericht des Bundesrates gedacht war, wurde vom Departement unter Einbezug der verantwortlichen Bundesämter sowie einer breit zusammengesetzten Begleitgruppe mit Fachleuten aus dem Hochschulbereich und dem privaten Beratungssektor erarbeitet.

Tabelle 24

Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz

Anhörung zum Infrastrukturbericht	
Gegenstand der Anhörung	Bericht des Bundesrates (ursprünglich Bericht des Departements)
Form	schriftliches Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Generalsekretariat (UVEK)
Eröffnende Behörde	Departement
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Das Generalsekretariat hat eine Vernehmlassung gar nicht in Betracht gezogen. Es stützte seinen Entscheid auf das Vorgehen bei ähnlichen Geschäften (Strategie Nachhaltige Entwicklung, Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz) und begründete den Entscheid für eine Anhörung damit, dass es sich beim Bericht um ein Vorhaben von geringer Tragweite handle, der keine Rechtsfolgen nach sich ziehe und vor allem komplexe ökonomische Sachverhalte beschreibe/diskutiere.
Begründung für die gewählte Form	– Die schriftliche Durchführung braucht keine Begründung.
Entscheid über Verfahren und Form	Der Entscheid für die Anhörung wurde auf Departementsebene im Generalsekretariat getroffen.
Rolle der BK	Die BK wurde gemäss eigenen Angaben bei der Entscheidung über das Verfahren nicht kontaktiert. Zudem war sie über die Anhörung nicht informiert, da ihr diese im Rahmen der halbjährlichen Planung vom UVEK nicht mitgeteilt worden war. Sie erhielt die Informationen über das Verfahren sowie die relevanten Unterlagen erst nach Eröffnung zugestellt.
Durchführung	
Eröffnung	03.11.2009
Ablauf Frist	12.02.2010 (ursprünglich bis am 15.12.2009, musste verlängert werden)
Dauer	101 (ursprüngliche Frist betrug 42 Tage)
Ferienzeit tangiert	ursprünglich nicht, nach Verlängerung schon (Weihnacht/Neujahr)
Begründung für Frist	Es gab grundsätzlich keinen Zeitdruck. Man hat sich bei der Festlegung der Frist an den Fristen bei Anhörungen zu vergleichbaren Berichten des UVEK orientiert, die damals nicht beanstandet wurden. Aufgrund des unerwartet hohen Interesses wurde die Frist mehr als verdoppelt.
Eingeladene Adressaten	Nach Ansicht des Generalsekretariats handelte es sich beim vorliegenden Vorhaben um einen Bericht ohne Rechtsfolgen, der vor allem komplexe ökonomische Sachverhalte beschreibe/diskutiere. Dementsprechend habe man auch den Adressatenkreis definiert und auf volkswirtschaftlich ausgerichtete Organisationen ausgerichtet. Kantone: es wurden keine einzelnen Kantone angeschrieben, sondern die Konferenz der Kantonsregierungen, wobei das Begleitschreiben an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs und die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren gerichtet ist (aus dem Text des Schreibens wird zudem ersichtlich, dass auch die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren einzubeziehen ist).

Anhörung zum Infrastrukturbericht

	Parteien: die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien waren mit einer Ausnahme (Alternative Kanton Zug) eingeladen.	12
	Verbände, weitere interessierte Kreise: auf Adressliste «Organisationen» finden sich 23 Akteure, darunter allerdings auch zwei Bundesämter (EFV, seco). Zu den eingeladenen Organisationen gehören vier der gesamtschweizerischen Wirtschaftsverbände (economiesuisse, Gewerbeverband, Gewerkschaftsbund und travail.suisse), Regulierungsbehörden wie die Eidg. Elektrizitäts- und Kommunikationskommission sowie die Schiedskommission Eisenbahnverkehr sowie weitere 14 Akteure (v.a. Gesamtschweizerische Dachverbände wie z.B. swisselectric, strasseschweiz)	23
Umfang des Berichts	71 Seiten	
Ergebnisse		
Eingegangene Stellungnahmen	insgesamt 52 Von den Akteuren, welche eine Stellungnahme eingereicht haben, waren 22 eingeladen worden, 30 Akteure haben sich selber gemeldet ⁴⁶ . Geantwortet haben drei politische Parteien (CVP, FDP, SVP), zwei kantonale Konferenzen, die vier eingeladenen gesamtschweizerischen Wirtschaftsverbände, der Städteverband sowie die Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete sowie zwei Regulierungskommissionen. Einige der Stellungnahmen von Akteuren, die nicht eingeladen waren, stammen von Unternehmen (z.B. von SBB, Swisscom, Sunrise, Flughafen Zürich, Coop), andere von Verbänden wie z.B. der Fédération des entreprises romandes, des Verkehrsclubs der Schweiz oder dem Hauseigentümerverband.	
Publikation Ergebnisbericht	September 2010	
Umfang Ergebnisbericht	31 Seiten	
Aussagen der Beteiligten	Absender	Adressaten
Entscheid / Planung	Das Generalsekretariat des UVEK, welches bei der Erarbeitung des Berichts federführend war, ist mit Anhörungen wenig vertraut und versteht darunter gemäss eigenen Angaben die Konsultation externer Kreise bei sehr technischen Vorhaben. Die Anhörung bzw. der Bericht wurde aber vom GS UVEK betreut, weil die Inhalte des Berichts verschiedene Ämter betreffen und nicht ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich eines Amtes fielen.	Im vorliegenden Fall gaben einige Adressaten an, dass der Bericht zwar durchaus einen sehr spezifischen, fachlichen Input erforderte, dass aber dem Bericht als Gesamtpaket durchaus eine grosse politische Tragweite beigemessen wurde.
Durchführung	Nach Ansicht der Verantwortlichen handelte es sich beim Bericht um ein Dokument ohne direkte Rechtsfolgen, das vor allem komplexe ökonomische Sachverhalte beschreibe/diskutiere. Daher erhoffte man sich einen fachlich hoch qualifizierten Input und lud dementsprechend einen relativ eng beschränk-	Mit dem von der Verwaltung gelieferten Bericht und der Auskunft bei Rückfragen waren die befragten Akteure zufrieden. Nicht zufrieden waren die Adressaten aber mit der ursprünglich gesetzten Frist von sechs Wochen, welche gemessen an der Komplexität der Materie viel zu kurz gewesen sei. Einige

⁴⁶ Gemäss Ergebnisbericht des UVEK waren davon 28 eingeladen. Ein eigener Vergleich der Adresslisten mit den tatsächlich eingegangenen Stellungnahmen gemäss Ergebnisbericht führt aber zu den oben ausgewiesenen, anderen Zahlen.

Anhörung zum Infrastrukturbericht

	ten Kreis an Adressaten ein. Man erachtete einen breiteren Einbezug zudem als nicht sinnvoll, da dieser zu grossen Mengen an Material von geringer Relevanz und zu einem grossen Aufwand für die Auswertung führen würde.	Adressaten verlangten daraufhin eine Verlängerung der Frist, worauf diese dann auch um fast zwei Monate verlängert wurde. Die Adressatenliste wurde für weitgehend in Ordnung befunden, Kritik kam aber vereinzelt von Akteuren, die nicht eingeladen worden waren.
Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)	Die Verantwortlichen im UVEK, die vom grossen Echo teilweise überrascht wurden, bemühten sich bei der Auswertung der Stellungnahmen um eine Triage zwischen Fachinput und politischen Wünschen/Einschätzungen. Sie waren auch bestrebt, einen möglichst knappen und gut lesbaren Ergebnisbericht zu erstellen. In Ergänzung zu diesem und um eine grösstmögliche Transparenz herzustellen, wurden die Stellungnahmen in einem elektronisch verfügbaren Materialienband der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.	Mit dem Ergebnisbericht waren die befragten Adressaten im Grossen und Ganzen zufrieden. Einzelne Akteure wünschten sich aber – offenbar in Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben – eine Gewichtung, andere bemängelten, dass Anregungen, die über die Vorlage hinausgingen, nicht berücksichtigt wurden. Wünschbar wäre gemäss einigen befragten Adressaten auch eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Anhörung auf 1–2 Seiten.
Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)	Die verantwortlichen Personen waren von der grossen Partizipation überrascht. Es wurde auch selbstkritisch angemerkt, dass der Adressatenkreis wohl bei einem besseren Einbezug der Amtsdirektoren von Anfang an breiter gewesen wäre. Als aber ersichtlich wurde, dass der Bericht auf ein grosses Echo stosse und die Frist zu kurz angesetzt worden sei, habe man reagiert, um eine breite Partizipation zu ermöglichen. Aus Sicht der Verwaltung haben die zahlreichen Stellungnahmen zu einer Verbesserung von wesentlichen Punkten des Berichts geführt. Der Bericht bzw. einzelne Teile/Vorschläge davon wurden von den verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich bewertet (politische Fragen), er hat aber zumindest gezeigt, wo welche Vorschläge grundsätzlich auf Akzeptanz stossen und wo nicht.	Weil der Bericht für ein grosses Echo sorgte und die Frist verlängert wurde, konnten trotz der sehr schlank gehaltenen Adressatenliste schliesslich auch nicht eingeladene Akteure eine Stellungnahme verfassen. Dabei haben sich auch zahlreiche Unterverbände von Dachverbänden zu Spezialfragen geäussert. Letztlich waren daher auch die Adressaten mit der Partizipation einigermaßen zufrieden. Die Beteiligten sind sich weitgehend einig darüber, dass die Anhörung zu einem höheren Wissensstand bei den Beteiligten geführt hat. Und obwohl sie die sachliche Richtigkeit des Berichts, insbesondere bezüglich der Steuerungsinstrumente, je nach ihrer (politischen) Grundhaltung unterschiedlich bewerten, finden sie es sinnvoll und wichtig, dass der Bericht eine breite Gesamtschau anstrebt und Grundlagen erläutert, auf denen aufgebaut bzw. deren Tragbarkeit diskutiert werden kann. Das Ergebnis, d.h. der überarbeitete Bericht, wird unterschiedlich akzeptiert. Einige Akteure vermissen klare strategische Aussagen zur Umsetzung. Auf wenig Akzeptanz stösst der Bericht beim Verband economiesuisse, welcher einen eigenen «Gegenbericht» erarbeitet hat.

Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall

–

6.5

Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. b der Stromversorgungsverordnung und dem neuen Anhang 1

Die Stromversorgungsverordnung (StromVV) ist seit 1. April 2008 in Kraft und wurde seither bereits einmal geändert. Im hier diskutierten Fall ging es um eine Überarbeitung der Berechnungsgrundlage für die Verzinsung der Stromnetze (im Anhang der StromVV geregelt) und damit letztlich um deren effiziente Nutzung sowie deren Erneuerung und Ausbau. Ein zentraler Faktor ist dabei ein kalkulatorischer Zinssatz, der in der Fachsprache als «weighted average cost of capital» (abgekürzt: WACC) bezeichnet wird. Dieser Faktor beeinflusst die Investitionsentscheidungen der Netzbetreiber und kann je nach Festlegung Unter- oder Überinvestitionen zur Folge haben. Die Änderung wollte bei der Berechnung des WACC einen Glättungsmechanismus und aktuelle Finanzmarkt-Kennziffern einbauen und erhoffte sich dadurch sowohl eine höhere Planungssicherheit für die Investoren als auch eine ausgeglichenerere Strompreisentwicklung für Konsumenten.

Gemäss Art. 13 Abs. 3 Bst. b StromVV passt das UVEK die risikogerechte Entschädigung jährlich der Entwicklung der Marktrisikoprämie an und entscheidet bis spätestens Ende März des Vorjahres, damit Netzbetreiber und Elektrizitätsverteilunternehmer rechtzeitig ihre Tarife für das Folgejahr publizieren können.

Das UVEK veranlasste, dass das BFE für die Erarbeitung der Änderung eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der wichtigsten Stakeholder (Produzentenseite, Dachverbände, Grosskunden, Regulierungsbehörde) bildete. Zugleich gab das BFE auch eine Gutachter-Studie für eine tauglichere Berechnungsmethodik in Auftrag. Die vorgeschlagene Verordnungsänderung basierte schliesslich auf dieser Studie sowie auf den Diskussionen der Arbeitsgruppe.

Tabelle 25

Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. b der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1

<i>Anhörung zur Stromversorgungsverordnung</i>	
Gegenstand der Anhörung	Verordnungsänderung
Form	teilweise schriftliches und konferenzielles Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Bundesamt für Energie (UVEK)
Eröffnende Behörde	Amt
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Aufgrund der technischen Materie, des kleinen Adressatenkreises und weil die Verordnung bis Mitte März 2010 in Kraft treten sollte, hat das BFE entschieden, eine (konferenzielle) Anhörung durchzuführen. In der Abteilung waren die Positionen aller relevanten Beteiligten ausreichend bekannt durch die gemeinsame Erarbeitung der Vorlage, insofern hätte man sich ein formelles Verfahren gerne erspart. Um ganz sicher zu gehen und weil das Gesetz es nun mal so will, hat man dennoch eine Anhörung durchgeführt, von der man sich auch Aufschluss erhoffte über die Akzeptanz einer sofortigen Einführung der neuen Methodik und Anpassung des Zinssatzes resp. der Marktrisikoprämie. Zudem konnte man so auch «Nebenplayer» erreichen, die eventuell vergessen wurden und später Widerstand leisten würden.
Begründung für die gewählte Form	Die befragten Personen im BFE haben die konferenzielle Durchführung damit begründet, dass mit dieser Form und aufgrund der kleinen Zahl der

Anhörung zur Stromversorgungsverordnung

	Fachleute eine Gruppendiskussion gut möglich sei (Information und Verständnisförderung). Und denjenigen Personen und Gruppen, die an den beiden Konferenzterminen nicht teilnehmen konnten oder wollten, stand die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme offen. Zudem war die Zeit knapp, weil man die Verordnung bald in Kraft setzen wollte.
Entscheid über Verfahren und Form	Die Planung des Verfahrens lag bei der zuständigen Abteilungsleitung und dem Stab des Amtes, der sich mit dem Rechtsdienst abgesprochen hatte. Der Schlusssentscheid lag beim Departementschef.
Rolle der BK	Die BK wurde nicht kontaktiert und hat von sich aus nicht interveniert.
Durchführung	
Eröffnung	21.01.2010 (zudem Vorankündigungsschreiben am 12.01.2010)
Ablauf Frist	15.02.2010
Dauer	25 Tage
Ferienzeit tangiert	nein
Begründung für Frist	<p>Für das BFE war der Termin der Inkraftsetzung (Mitte März 2010) gegeben, denn man wollte die gültige Risikoprämie rechtzeitig bekannt geben, damit die Netzbetreiber und Stromproduzenten ihre Tarife berechnen und fristgerecht den Konsumenten mitteilen konnten. Man rechnete damit, dass man einen Monat brauchen würde, um die Stellungnahmen auszuwerten und die Vorlage zu überarbeiten. Damit war klar, dass die Frist am 15.02. ablaufen musste.</p> <p>Das Eröffnungsdatum andererseits wurde dadurch bestimmt, dass sich die Erarbeitung des externen Gutachtens, welches eine wichtige Grundlage für die Verordnung bildete, verzögerte und dieses erst im Dezember 2009 vorlag.</p> <p>Im BFE erachtete man die Frist aber dennoch nicht als kritisch, weil die Meinungen der beteiligten Gruppen nach dem Vorverfahren gemacht und hinlänglich bekannt waren.</p>
Eingeladene Adressaten	<p>Insgesamt wurden 37 Adressaten zur Stellungnahme eingeladen. Viele davon waren aufgrund der Vorarbeiten bzw. von früheren Vorhaben schon bekannt. Die Adressatenliste basierte auf internen Adressdateien der Fachstellen und des Stabes. Grundsätzlich habe man beschlossen, die Liste eher etwas zu breit als zu eng auszugestalten.</p> <hr/> <p>Kantone: es wurden keine Einzelkantone angeschrieben, sondern die Konferenz der Kantonsregierungen sowie die Konferenz kantonalen Energiedirektoren. 2</p> <hr/> <p>Parteien: die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien waren mit einer Ausnahme (Alternative Kanton Zug) eingeladen. 12</p> <hr/> <p>Weitere: Auf der Liste der eingeladenen Adressaten finden sich mit dem Schweizerischen Gemeindeverband, dem Städteverband, dem Gewerbeverband, dem Gewerkschaftsbund sowie economie-suisse 5 ständige Vernehmlassungsadressaten. Daneben finden sich 5 Organisationen der Elektrizitätswirtschaft, 6 weitere Wirtschaftsverbände sowie 7 Konsumentenorganisationen. 23</p>
Umfang der Vorlage	5 Seiten (inkl. Anhang mit Berechnungsmethode)
Umfang des Berichts	9 Seiten
Ergebnisse	
Eingegangene Stellungnahmen	<p>insgesamt 22 (die meisten davon in mündlicher und schriftlicher Form)</p> <p>Alle 22 Stellungnahmen stammten von eingeladenen Adressaten, es gab keine Eingabe eines nicht eingeladenen Akteurs.</p> <p>Die meisten Stellungnahmen kamen von Konsumentenorganisationen (6) sowie Verbänden der Wirtschaft (5) und der Elektrizitätswirtschaft (5). Stellungnahmen ausserdem der Städteverband, 2 politische Parteien, eine Gewerkschaft und zwei Personalverbände.</p>

Anhörung zur Stromversorgungsverordnung

Publikation Ergebnisbericht keine Angabe

Umfang Ergebnisbericht 11 Seiten (zusätzlich 17 Seiten Protokoll der konferenziellen Anhörung)

Aussagen der Beteiligten**Absender****Adressaten**

Entscheid / Planung

Aufgrund der technischen Materie hat das BFE eine Vernehmlassung nicht in Betracht gezogen, sondern es war klar, dass die betroffenen Akteure im Rahmen einer Anhörung konsultiert werden sollten. Für die Durchführung in konferenzieller Form sprach, dass aufgrund der kleinen Zahl der Fachleute eine Diskussion und ein direkter Austausch mit und unter den Adressaten stattfinden konnten.

Die meisten Teilnehmer wussten bereits von der kommenden Anhörung, entweder weil sie an der Arbeitsgruppe beteiligt waren, weil sie über gute Kontakte zum BFE verfügen oder weil sie über die Seite der BK mit den geplanten Anhörungen informiert waren.

Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft hielten fest, dass Anhörungen nicht zwangsläufig mit Geschäften untergeordneter Tragweite gleichzusetzen seien, wie der vorliegende Fall zeige. Denn Veränderungen der Stromtarife, der Versorgungssicherheit und rationellen Nutzung der Infrastruktur hätten grosse Auswirkungen, auf die Wirtschaft und den einzelnen Bürger. Dies gelte nicht nur für die Schweiz.

Einige Adressaten haben die konferenzielle Form der Anhörung als nützlich empfunden, weil dabei Gegenfragen gestellt werden konnten und Argumente im Interesse eines gegenseitigen Verständnisses direkt ausdiskutiert werden durften.

Durchführung

Das BFE hatte explizit darauf hingewiesen, dass jede Organisation nur an einer der beiden Anhörungen teilnehmen soll. Während Bitten um Fristerestreckungen sonst generell unbürokratisch gehandhabt und normalerweise zugestanden werden, wäre dies im aktuellen Fall nicht möglich gewesen, da die Inkraftsetzung der Änderungen innerhalb eines Monats nach Anhörungsende hätte erfolgen müssen. Die verantwortlichen Personen im BFE waren sich im Klaren darüber, dass die konferenzielle Anhörungen für beide Seiten einen grossen Aufwand bedingt, nur schon aufgrund der zeitlichen Präsenz an den Konferenzen.

Die eingeladenen Adressaten mussten innert zwei Wochen bestimmen, ob und welche Vertreter sie an eine der beide Termine der konferenziellen Anhörung schicken wollten. Danach blieben noch weitere 20 Tage, um die Konferenz inhaltlich vorzubereiten und/oder eine schriftliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Dabei hat sich gezeigt, dass die Stromproduzenten und ihre Dachverbände ebenso wie die Vereinigungen der Grosskunden und die Konsumentenschutzorganisationen aus taktischen Gründen bestrebt waren, an beiden Konferenzen mitvertreten zu sein.

Fast alle Teilnehmer haben trotz der knappen Frist zudem eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Die Stellungnahmen basieren dabei auf Notizen und Dokumenten, die zur Vorbereitung der Konferenz sowieso erarbeitet werden. In der schriftlichen Stellungnahme können zudem ausführlichere Erläuterungen und Begründungen dargelegt werden, für die im Rahmen der Diskussion an der Konferenz zu wenig Raum besteht.

		<p>Die Adressaten haben aber bemängelt, dass eine Beteiligung innerhalb der kurzen Frist nur möglich war, weil man die Vorlage bereits kannte und/oder Vorkenntnisse hatte. Grundsätzlich sei die Frist aber trotz Vorankündigung an der Grenze des Machbaren gewesen.</p> <p>Mit den gelieferten Unterlagen und der Durchführung/Leitung der konferenzialen Anhörung an sich waren die Adressaten sehr zufrieden. Ebenfalls positiv bewertet wurden die Erreichbarkeit der verantwortlichen Personen auf Seiten BFE und die Qualität ihrer Auskünfte.</p>
<p>Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)</p>	<p>Das BFE hat ein Protokoll zu den beiden Konferenzen erstellt, das wie der Ergebnisbericht auf der Seite der BK publiziert wurde. Man habe aber bewusst auf die Zustellung der Protokolle an die Konferenzteilnehmer verzichtet.</p>	<p>Die Teilnehmer sind zufrieden damit, wie ihre Stellungnahmen aufgenommen wurden. Die Protokolle hätten die mündlichen Stellungnahmen beinahe wörtlich wiedergegeben.</p> <p>Den Ergebnisbericht beurteilen die Adressaten als vollständig, aber auch als «banal», da er nur die Argumente wiedergebe, aber auf eine Würdigung und Erläuterungen zum weiteren Vorgehen verzichte. Durch den Anhörungsprozess, die Protokolle und den Bericht würden zwar die verschiedenen Meinungen transparent gemacht, die Folgerungen daraus blieben aber im Dunkeln.</p> <p>Für die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft war nicht transparent und nachvollziehbar, warum schliesslich auf eine Anpassung der StromVV verzichtet wurde, obwohl es keine schwerwiegenden Einwände bezüglich der Berechnungsmethode gegeben habe.</p>
<p>Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)</p>	<p>Weil es zur vorliegenden Thematik «eine überschaubare Gruppe an sachlich informierten Organisationen» gibt und die Verantwortlichen gut bekannt waren, konnten aus Sicht der Verwaltung sämtliche relevanten Akteure eingeladen werden.</p> <p>Die Anhörung hat schon früh gezeigt, dass zwischen verschiedenen Adressatengruppen kein ausreichender Konsens für eine schnelle Umsetzung der Vorlage besteht. Die unterschiedlichen Ansichten berührten dabei weniger die sachliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit. Die zentralen Streitpunkte betrafen vielmehr der Zeitpunkt der Anpassung sowie die Frage, ob mit der Vorlage die notwendigen In-</p>	<p>Ein breiter Kreis relevanter Akteure war an der Anhörung beteiligt.</p> <p>Einige Adressaten haben sich kritisch bezüglich der Wirkung des Vorverfahrens (Arbeitsgruppe) auf Partizipations- und Einflussmöglichkeiten geäußert. Grundsätzlich sei zwar der Einbezug von Sachverständigen bei der Ausarbeitung einer Vorlage zu begrüßen, aber dieser führe unweigerlich zu einer Herabstufung der Anhörung. Im vorliegenden Fall hätte zudem der Wissensvorsprung klar auf Seiten der Elektrizitätswirtschaft gelegen.</p> <p>Weil der Entscheid, auf die Änderung zu verzichten, für die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft nicht transparent und nachvollziehbar war, ist auch</p>

vestitionsanreize für eine nachhaltige Nutzung und Erweiterung der Stromnetze geschaffen werden können.

die Akzeptanz von dieser Seite eher tief.

Die Anhörung hat aus Sicht des BFE die fehlende Akzeptanz für das Vorhaben aufgedeckt. Damit habe sie rein normativ betrachtet ihren Zweck erfüllt, jedoch ohne das anvisierte Reformziel erreicht zu haben.

–

6.6 Anhörung zum Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen

Die zentralen Änderungen des Steuerabkommens mit Österreich (genauer: des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen) betrafen die Übernahme des OECD-Standards bei der Amtshilfe in Steuerfragen sowie eine Schiedsgerichtsklausel.

Ausgangspunkt der Änderung des Abkommens mit Österreich (sowie mit weiteren Ländern) war der Beschluss des Bundesrates, das Bankgeheimnis zu lockern und auch in Fällen von Steuerhinterziehung Amtshilfe zu leisten. Dieser Kurswechsel kam auf grossen Druck der OECD und der G-20 zustande, welche die Schweiz auf eine graue Liste von Steueroasen gesetzt hatte. Um rasch wieder von der Liste gestrichen zu werden, musste die Schweiz innert kurzer Frist mit 12 Ländern Doppelbesteuerabkommen (DBA) abschliessen oder diese revidieren. Die Änderung des Abkommens mit Österreich war das siebte Steuerabkommen in dieser Reihe.

Die Bundesverfassung sieht vor, dass Regulierungen des Bundes im Bereich der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden mit den Kantonen zu koordinieren sind.⁴⁷ Daher wäre eine Kontaktnahme mit den Kantonen vor den Verhandlungen über neue DBA angebracht gewesen, um wenigstens über die Leitplanken der DBA eine politische Diskussion führen zu können. Dies geschah aber aus Zeitgründen nicht. Die Problematik wurde aber zumindest in einer Arbeitsgruppe des EFD mit Vertretern der Kantone sowie von Wirtschaftsverbänden erörtert. Somit kam es zwar noch vor den Anhörungen zu einer Konsultation von wichtigen Akteuren; der formelle Einbezug aller Kantone (bzw. der kantonalen Steuerverwaltungen) erfolgte indessen erst im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu den einzelnen DBA.

⁴⁷ Art. 129 Abs. 1 BV, SR 101.

Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen

Anhörung zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich

Gegenstand der Anhörung	Bericht über ein bilaterales Abkommen
Form	schriftliches Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Eidgenössische Steuerverwaltung (EFD)
Eröffnende Behörde	Amt

Entscheid

Begründung für das gewählte Verfahren	<p>Im Nachhinein ist klar, dass es sich beim DBA formal um einen völkerrechtlichen Vertrag gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c handelt, der dem Referendum unterstellt war und zu dem man gemäss VIG eine Vernehmlassung hätte durchführen müssen. Die Verantwortlichen wussten aber zum Zeitpunkt der Eröffnung des Verfahrens noch nicht, ob das DBA mit Österreich dem Referendum unterstellt werden würde. Denn bis zum «Steuerstreit» wurden die DBA als eher «technische» Materie gesehen und waren nicht dem Referendum unterstellt.</p> <p>Die Wahl für eine Anhörung wurde unabhängig davon und auch unabhängig vom grossen Zeitdruck (so schnell wie möglich 12 DBA) mit der bisherigen Praxis begründet, welche nach Inkraftsetzung des VIG in Absprache mit der BK nur punktuell angepasst worden war.</p> <p>Die ESTV hat Doppelbesteuerungsabkommen schon immer selber und mit kurzen Fristen in die externe Konsultation geschickt. Und vor dem Inkrafttreten des VIG wurden ja alle externen Konsultationen als «Vernehmlassungen» bezeichnet. Mit Inkraftsetzung des VIG war dann der Begriff «Vernehmlassung» den vom Bundesrat zu eröffnenden Verfahren vorbehalten, weswegen die ESTV ihre Konsultation neu «Anhörung» nannte.⁴⁸</p> <p>Das erste seit Inkraftsetzung des VIG dokumentierte DBA wurde 2007 mit der Türkei ausgehandelt und in die Anhörung geschickt (Frist: 20 Tage).</p>
Begründung für die gewählte Form	<p>In der ESTV war mit Blick auf die vorgegebenen knappen Fristen eine konferenzielle Durchführung der Anhörung erwogen worden. Aus praktischen Gründen entschied man sich aber gegen diese Variante: Die konferenzielle Durchführung hätte mehr Zeit erfordert und auch mehr Aufwand verursacht, weil es – mitten in der Hauptferienzeit – sehr schwierig gewesen wäre, die relevanten Akteure kurzfristig auf einen gemeinsamen Termin zusammenzubringen.</p>
Entscheid über Verfahren und Form	<p>Wie bereits oben erwähnt, gab es in der ESTV bezüglich der Konsultation externer Adressaten zu Doppelbesteuerungsabkommen eine lange Praxis und die Abläufe waren bekannt. Die befragte Person, die für das Dossier verantwortlich war, orientierte sich daran, d.h. sie bereitete das Verfahren vor und der Entscheid darüber bzw. über die Eröffnung wurde dann formell von der Direktion der ESTV getroffen.⁴⁹</p>

⁴⁸ In seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts vom 03.05.2011 gibt das EFD zudem zu bedenken, dass der Text eines DBA bis zur Verabschiedung des Antrags zur Unterzeichnung durch den Bundesrat vertraulich ist. Diese Vertraulichkeit könne bei Vernehmlassungen aufgrund der grossen Zahl ständiger Adressaten nicht im notwendigen Umfang aufrechterhalten werden.

⁴⁹ Gemäss der Stellungnahme des EFD vom 03.05.2011 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts wurde Ende 2009 entschieden, dass sämtliche Anhörungen des Amtes – auch diejenigen zu DBA – neu durch das Departement eröffnet werden. Die aktuell geplanten DBA gemäss Liste der BK entsprechen diesen Vorgaben, d.h. als eröffnende Behörde wird das Departement genannt.

Anhörung zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich

Rolle der BK	Die verantwortlichen Personen der ESTV erachteten eine Rücksprache mit der BK als nicht nötig. Denn abgesehen davon, dass aus ihrer Sicht mit Blick auf die äusseren Umstände faktisch keine Alternative der Durchführung bestand, handelte die ESTV im Falle des DBA mit Österreich (wie auch bei allen anderen DBA) gemäss der bisherigen Praxis. Diese (Eröffnung der Anhörung durch das Amt, kurze Frist) war bereits vor der Inkraftsetzung des VIG etabliert und war danach (in Absprache mit der BK) nur punktuell angepasst worden. Die BK hat die Form der Anhörung bei DBA auch nach Inkrafttreten des VIG akzeptiert. Sie begründet dies in ihrer Stellungnahme vom 13.05.2011 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts mit Verweis auf die verwaltungsinternen Leitlinien zu Vernehmlassungen bei völkerrechtlichen Verträgen, welche allerdings in Widerspruch zum Gesetz stehen (vgl. hierzu Kapitel 2.2.1.4). Zudem bezeichnet die BK in ihrer Stellungnahme das gewählte Verfahren als «vertrauliche Anhörung», durch die das Mitwirkungsrecht der Kantone in der Aussenpolitik ⁵⁰ in der Praxis gewährleistet werde und an der jeweils auch die Wirtschaftsverbände beteiligt seien (vgl. hierzu auch weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall).
Durchführung	
Eröffnung	28.07.2009
Ablauf Frist	11.08.2009
Dauer	14 Tage
Ferienzeit tangiert	ja, Sommerferien
Begründung für Frist	Die Schweiz stand unter grossem Druck von aussen und ihr drohten grosse wirtschaftliche Nachteile. Der Bundesrat erachtete es daher als äusserst wichtig, dass die DBA möglichst schnell abgeschlossen wurden und die Schweiz von der grauen Liste der OECD gestrichen wurde. Daher wurde die Frist in diesem Fall (und in den anderen DBA-Fällen) sehr knapp gehalten. Die ESTV war sich bewusst, dass die Anhörungen zu den DBA im Jahr 2009 von den Adressaten einen grossen Effort verlangten.
Eingeladene Adressaten	Aufgrund der Thematik und der knappen Frist lud die ESTV nur einen kleinen Kreis ein, der aber die wichtigsten Akteure umfassen sollte. Dazu gehören die Kantone (Steuerverwaltungen), die gesamtschweizerischen Wirtschaftsverbände (ständige Vernehmlassungsadressaten) sowie Verbände aus dem Banken- und Treuhandbereich.
	Kantone: Es wurden direkt die kantonalen Steuerverwaltungen 26 angeschrieben.
	Politische Parteien: wurden nicht eingeladen. –
	Weitere interessierte Kreise: neben den acht ständigen Vernehmlassungsadressaten (inkl. dem schweizerischen Bauernverband) wurden neun weitere Akteure eingeladen. Zu diesen gehörte neben Banken-, Treuhand- und Anwaltsverbänden auch der Verein Schweizerischer Unternehmen in Deutschland, die Swiss American Chamber of Commerce sowie die Fluggesellschaft Swiss. 17
Umfang der Vorlage	10 Seiten
Umfang des Berichts	5 Seiten (der Bericht war zudem als vertraulich deklariert)
Ergebnisse	
Eingegangene Stellungnahmen	insgesamt 8. Zum DBA mit Österreich haben sich die fünf Kantone (BE, JU, SG, SO, ZH) sowie die drei Verbände economiesuisse, swissbanking und die Treuhandkammer geäussert.
Publikation Ergebnisbericht	(keine Angabe)

⁵⁰ Art. 4, Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, SR 138.1.

Anhörung zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich

Umfang Ergebnisbericht 2 Seiten

Aussagen der Beteiligten	Absender	Adressaten
Entscheid / Planung	Der Entscheid für die Anhörung wurde auf die alte Praxis gestützt (Praxis vor Inkrafttreten des VIG). Und weil dabei das Amt die eröffnende Behörde war, musste es sich um eine Anhörung handeln.	Den beteiligten Anhörungsadressaten war klar, dass die äusseren Zwänge gross waren und das bzw. die DBA schnell abgeschlossen werden mussten, da sonst der Schweiz wirtschaftliche Nachteile drohten. Daher wurde der Entscheid für eine Anhörung mit sehr kurzen Fristen nicht kritisiert und die Beteiligten unterstützen auch das gewählte Vorgehen.
Durchführung	<p>Die Liste der eingeladenen Adressaten wurde erst nach Abschluss der Anhörung im Ergebnisbericht publiziert.</p> <p>Die Adressaten erhielten nur das Protokoll zur Änderung des DBA mit Österreich. Das Abkommen selber, auf das sich das Protokoll bezieht, hatte den Status eines vertraulichen Dokuments⁵¹, die ESTV hat dieses aber auf Anfrage abgegeben (zwei der befragten Adressaten haben das Dokument angefordert und erhalten).</p> <p>Die mit den DBA befassten Verantwortlichen der ESTV hatten zumeist schon mehr als ein DBA durchgeführt, so auch der Sachbearbeiter des DBA mit Österreich. Ziel dieser Personen bzw. der ESTV war es, die Inkraftsetzung der ersten 12 DBA in möglichst kurzer Zeit zu erreichen. Diese Vorgabe liess es nicht zu, dass im Anhörungsverfahren zusätzliche kostbare Zeit zu vergeudet wurde. Das DBA mit Österreich erforderte wie alle anderen DBA die Ratifizierung durch das Parlament. Gemäss bisheriger Usanz beantragte der Bundesrat diesem die Unterstellung des DBA unter das fakultative Referendum, da es zusätzliche wichtige Bestimmungen enthielt. Somit verfügte das Parlament über genügend Handhabe, um einen Bundesratsbeschluss trotz der doch eher pro forma durchgeführten Anhörung allenfalls zu kippen.</p>	<p>Die Auswahl der Adressaten wurde angesichts der kurzen Frist und der Thematik als zweckmässig beurteilt. Für die Kantone war eine Frist von 14 Tagen und noch dazu in der Sommerferienzeit zu knapp, um einen Regierungsratsentscheid erwirken zu können. Dennoch wurde die knappe Frist akzeptiert, weil man sich des Drucks von aussen bewusst war.</p> <p>Zudem gaben die befragten Adressaten an, das Ziel eines schnellen Abschlusses von 12 DBA sei ja auch in ihrem Sinn gewesen.</p> <p>Die Erarbeitung der Stellungnahmen innerhalb der befragten Organisationen (Steuerverwaltung des Kantons Zürich, Schweizerischer Treuhandverband, Bankiervereinigung) wurden ausserdem dadurch erleichtert, dass der Gegenstand der Anhörung bereits bekannt war (vorangehende DBA) und damit das Einholen von Meinungen innerhalb der eigenen Organisation im Korrespondenzverfahren möglich war.</p> <p>Mit den gelieferten Unterlagen und den Auskünften der ESTV bei Rückfragen waren die Adressaten zufrieden.</p>
Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)	Weil die Antworten der stellungnehmenden Akteure meist auch wenigen Zeilen bestanden und	Die Adressaten fanden ihre Stellungnahmen im Ergebnisbericht vollständig und zu ihrer Zufriedenheit wieder.

⁵¹ Der Text eines DBA ist bis zur Verabschiedung des Antrags zur Unterzeichnung durch den Bundesrat vertraulich. In Absprache mit der BK werden das Abkommen und der Ergebnisbericht daher erst nach der Unterzeichnung durch den Bundesrat publiziert.

Anhörung zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich

	<p>weitgehend Einigkeit bzw. Zustimmung zum Vorhaben bestand, konnte die ESTV einen sehr knappen Ergebnisbericht erarbeiten. Die ESTV ging im Falle ausbleibender Stellungnahmen von einem stillschweigenden Einverständnis zum Protokoll über das DBA mit Österreich aus.</p>	
<p>Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)</p>	<p>Das wichtigste Ziel der ESTV war es, die Inkraftsetzung der ersten 12 DBA in möglichst kurzer Zeit zu erreichen. Dieses Ziel wurde höher gewichtet als die Ziele des VIG. Man wollte mit dem eher pro forma durchgeführten Anhörungsverfahren keine wertvolle Zeit vergeuden und man erwartete bzw. wollte daher auch keinen wesentlichen inhaltlichen Input, da man diesen sowieso kaum hätte aufnehmen können.</p> <p>Der ESTV war allerdings auch klar, dass das gewählte Vorgehen nicht als Beispiel für die mustergültige Abwicklung eines Anhörungsverfahrens beigezogen werden kann.</p>	<p>Den Beteiligten war die Ausnahmesituation klar und daher akzeptierten sie auch das Vorgehen sowie den Inhalt des DBA.</p> <p>Diese Unterstützung beruht aber auch darauf, dass sich die relevanten Akteure bereits im Vorfeld zur Problematik hatten äussern können und dass das erste vom Bundesrat unterzeichnete DBA als Musterabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt worden war.</p>

Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall

Der vorliegende Fall zeigt zwei zentrale Probleme bei Anhörungen und Vernehmlassungen zu bilateralen oder internationalen Abkommen auf:

Erstens stellt sich bei Vorhaben dieser Art jeweils die Frage, ob die Vorlage aufgrund des Anhörungs- oder Vernehmlassungsverfahrens überhaupt noch substantiell geändert werden kann, denn die Abkommen sind ja bereits paraphiert. Formaljuristisch muss diese Frage bejaht werden, da die Abkommen letztinstanzlich vom Parlament ratifiziert werden. Faktisch ist es aber wohl so, dass Änderungen oft nicht oder nur mehr schwer möglich sind. Im vorliegenden Fall hätten wesentliche Einwände von Seiten der Adressaten zumindest zu Verzögerungen des ganzen Verhandlungsprogramms geführt und damit die Streichung der Schweiz von der grauen Liste der OECD bzw. der G-20 verzögert oder gar gefährdet. Gerade bei Vorhaben, die auf äusseren Druck zustande kommen oder den Nachvollzug von EU-Recht betreffen, ist neben dem inhaltlichen gerade auch der zeitliche Handlungsspielraum oft eingeschränkt.

Zweitens verlangen ausländische Vertragspartner bei bilateralen und internationalen Verträgen häufig, dass der Verhandlungstext bis zur Unterzeichnung geheim bleibt. Dadurch entsteht ein Zielkonflikt zwischen dem Interesse der ausländischen Vertragspartner an einer Geheimhaltung der Vorlage und der Offenlegung des Dokuments für die Durchführung einer Vernehmlassung oder Anhörung. Besonders bei Vernehmlassungen kann dem Geheimhaltungsinteresse aufgrund des vorgegebenen, breiten Adressatenkreises nicht oder nicht genügend Rechnung getragen werden, aber auch ein ordentlich durchgeführtes Anhörungsverfahren, an dem sich jedermann beteiligen kann, steht hierzu im Widerspruch. Der Zielkonflikt wird weiter dadurch verschärft, dass Art. 4 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1) ein Mitwirkungsrecht der Kantone bei aussenpolitischen Entscheiden verankert.

6.7

Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens

Der Auslöser für ein neues Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens waren zeitliche und inhaltliche Koordinationsprobleme bei parallel laufenden Asyl- und Auslieferungsverfahren. Solche Probleme treten zwar eher selten auf (etwa in drei Fällen pro Jahr), aber sie können dazu führen, dass eine im Ausland strafrechtlich verfolgte Person, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat, ungebührlich lange in Auslieferungshaft bleiben muss oder dass die Schweiz solche Personen nicht ausliefern kann.

Der Grund für die Probleme liegt darin, dass für das Asyl- und für das Auslieferungsverfahren unterschiedliche Bundesbehörden zuständig sind und dass je nach Verfahren auch unterschiedliche Rechtsmittelwege gelten. Diese Konstellation kann im Einzelfall widersprüchliche Asyl- und Auslieferungsentscheide zur Folge haben und zu Verfahrensverzögerungen führen.

Die Gesetzesvorlage zielte daher auf eine bessere Koordination der beiden Verfahren. Die vorgeschlagene Lösung bestand im Wesentlichen darin, dass im Asylverfahren in wenigen Einzelfällen der Zugang zum Bundesgericht geöffnet wird, wo dann parallele Asyl- und Auslieferungsverfahren zusammengeführt werden und abschliessend entschieden werden können. Zudem sollte im Asylverfahren ein Beschleunigungsgebot und im Asyl- und Auslieferungsverfahren ein gegenseitiger Aktenbeizug gesetzlich verankert werden. Das neue Gesetz war ein Mantelgesetz, das Änderungen im Asylgesetz, im Bundesgerichtsgesetz sowie im Rechtshilfegesetz vorsieht.

Die Vorlage beruhte auf einem Bericht einer Arbeitsgruppe, welche das EJPD eingesetzt hatte, um Verbesserungsmöglichkeiten bei der Koordination der beiden Verfahren zu prüfen und die aus Vertretern des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des EDA (Direktion für Völkerrecht) und des EJPD (BFM und BJ) bestand.

Tabelle 27

Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens

<i>Anhörung zum Gesetz über die Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens</i>	
Gegenstand der Anhörung	Anhörung zu einem Gesetz
Form	schriftliches Verfahren
Betreuung des Verfahrens	Bundesamt für Justiz (BJ)
Eröffnende Behörde	Departement
Entscheid	
Begründung für das gewählte Verfahren	Gemäss Einschätzung des BJ waren die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen nicht von erheblicher Tragweite. Auch war nach Ansicht des BJ ein Einbezug der Kantone nicht zwingend, da diesen im Vollzug keine Rolle zugedacht ist. Unter den gegebenen Voraussetzungen hielt man ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren nicht für angezeigt.
Begründung für die gewählte Form	– (bei schriftlichen Verfahren nicht nötig)
Entscheid über Verfahren und Form	Der Entscheid für die Durchführung einer schriftlichen Anhörung wurde von den verantwortlichen Fachleuten im zuständigen Direktionsbereich «Internationale Rechtshilfe» in Absprache mit der Amtsleitung des BJ vorbereitet. Der Entscheid lag in der Verantwortung des Direktors des BJ.

Anhörung zum Gesetz über die Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens

Rolle der BK	Das BJ war sich bewusst, dass man betreffend Verfahren geteilter Meinung sein konnte und nahm deshalb in der Planungsphase mit der BK Kontakt auf. Der Entscheid für eine Anhörung fiel demnach in Absprache mit der BK.
Durchführung	
Eröffnung	29.06.2009
Ablauf Frist	28.08.2009
Dauer	60 Tage
Ferienzeit tangiert	ja, Sommerferien
Begründung für Frist	Als interne Richtschnur für die Fristsetzung von Anhörungen gelten im BJ allgemein zwei Monate. In dringlichen Fällen kann die Frist kürzer angesetzt werden, aber sie sollte wenn möglich nicht kürzer als ein Monat sein. Den Verantwortlichen war bewusst, dass die Anhörung kurz vor Beginn der Sommerferien erfolgte. Dass die «normale» Anhörungsfrist von zwei Monaten dennoch nicht verlängert wurde, wird mit dem Umstand begründet, dass die Anhörung am 28. Juni und damit rund zwei bis drei Wochen vor Beginn der Hauptferienzeit startete. Damit sei es den Adressaten noch möglich gewesen, um die Ferien herum zu planen. (Zudem wurde auch problemlos akzeptiert, dass die Frist leicht überzogen wurde; auch wenn man das nicht so geplant hatte.)
Eingeladene Adressaten	Das BJ hat insgesamt 38 Adressaten zur Stellungnahme eingeladen. Kantone: Die einzelnen Kantone wurden nicht eingeladen. Eingeladen waren aber die Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektionen, die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden, die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz sowie die Konferenz der Schweizer Staatsanwälte. Die beiden letzteren sind Fachkonferenzen mit personellen Überschneidungen, ohne Anbindung an die kantonalen Regierungen. Politische Parteien: – Weitere interessierte Kreise: Zur Anhörung eingeladen wurden das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht sowie das Bundesverwaltungsgericht. Auch angeschrieben wurden die neun Rechtsfakultäten der Schweizer Universitäten sowie juristische Verbände. Ein gutes Drittel der Adressaten waren Vereinigungen aus dem Flüchtlingswesen, Menschenrechtsgruppierungen sowie kirchliche Organisationen.
Umfang der Vorlage	2 Seiten
Umfang des Berichts	15 Seiten
Ergebnisse	
Eingegangene Stellungnahmen	insgesamt 18 Stellungnahmen. Von den eingeladenen Adressaten haben 16 eine Stellungnahme eingereicht. Dazu gehören die drei Gerichte sowie mehrere juristische Verbände. Von den kantonalen Konferenzen hat sich lediglich die KKJPD vernehmen lassen, von den Rechtsfakultäten nur die der Universität Lausanne. 6 Stellungnahmen stammen von Organisationen aus dem Menschenrechts- und Flüchtlingsbereich. Zudem haben sich die SP Schweiz sowie die Fédération des Entreprises Romandes zur Vorlage geäußert.
Publikation Ergebnisbericht	September 2009
Umfang Ergebnisbericht	6 Seiten
Aussagen der Beteiligten	Absender Adressaten
Entscheid / Planung	In der Diskussion zwischen der für das Dossier verantwortlichen Person und der Amtsleitung wurde Aus Sicht der Adressaten, selbst aus Sicht derer, die sich kritisch zum Vorhaben geäußert haben, ist der

Anhörung zum Gesetz über die Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens

	<p>deutlich, dass der Gegenstand «Gesetzesvorlage» zwar auf den ersten Blick eine Vernehmlassung erforderte. Allerdings handle es sich hierbei aber nicht um eine wichtige, rechtsetzende Bestimmung, die zugleich bezüglich ihrer Tragweite als untergeordnet eingestuft werden musste. Aus diesem Grund zog das BJ die BK hinzu und der Entscheid fiel dann auf eine Anhörung.</p>	<p>Entscheid, «nur» eine Anhörung zum Gesetzesentwurf durchzuführen, verständlich, denn auch sie sind der Meinung, es handle sich hier tatsächlich um ein Vorhaben untergeordneter Tragweite.</p>
Durchführung	<p>Das BJ will den Adressaten von Anhörungen grundsätzlich genügend Zeit für die Erarbeitung der Stellungnahme geben, es will aber auch den Ermessensspielraum für Fristen von Anhörungsverfahren nutzen können. Im Ergebnis führt dies dazu, dass für Anhörungen eine gegenüber den Vernehmlassungen um einen Monat verkürzte Frist gewährt wird. Ausnahmen von dieser 2-Monats-Frist bei Anhörungen sind nur für dringende Fälle vorgesehen; die Frist sollte wenn immer möglich nicht unter einem Monat sein.</p> <p>Im BJ werden keine eigenen Datenbanken über Adressaten bei Vernehmlassungen und Anhörungen geführt (u.a. auch aus dem Grund, weil deren unerlässliche Bewirtschaftung nicht sicher und zuverlässig erfolgen würde). Man nimmt wie im vorliegenden Fall stattdessen die Liste der ständigen Adressaten der BK als Ausgangspunkt für eine Auswahl und ergänzt die so entstehende neue Liste mit weiteren Adressaten, die mit dem Gegenstand der Anhörung vertraut sind. Dies geschieht oft in Kooperation mit anderen Stellen, hier z.B. mit dem BFM.</p> <p>Im vorliegenden Fall wurde das BJ kritisiert, weil es zwei wichtige Adressaten nicht eingeladen hätte. In einem Fall handelte sich klar um eine «Panne» auf Seiten des BJ, im anderen Fall sei die Nicht-Einladung aber damit erklärbar, dass die «fehlende» Organisation erst kurz vorher gegründet worden sei und an ihr beteiligte Institutionen (Unis) sehr wohl eingeladen waren.</p>	<p>Aus Sicht der Absender mit zwei Ausnahmen keinen Grund zu Kritik. Die Adressaten bemängelten aber, dass zwei wichtige Adressaten nicht eingeladen waren.</p> <p>Mit der Qualität der Vorlage und des erläuternden Berichts waren die Adressaten zufrieden. Die Auskunftspersonen des BJ wurden selten kontaktiert, aber wenn ein Kontakt stattfand, erfolgte er zur Zufriedenheit der Adressaten.</p> <p>Einige Adressaten haben sich bei der Erarbeitung der Stellungnahmen koordiniert bzw. gegenseitig unterstützt: Die Erarbeitung der Antwort wurde an den Dachverband delegiert, der mehr Ressourcen hatte und gemäss Pflichtenheft dann in die interne Konsultation gegeben.</p> <p>Die gesetzte Frist war gemäss den Adressaten ausreichend, im Allgemeinen seien zwei Monate für eine Anhörung in Ordnung.</p>
Ergebnisse (Verwertung der Stellungnahmen, Transparenz)	<p>Gemäss BJ resultierten aus der Anhörung grundsätzlich keine neuen Informationen – mit einer kleinen Ausnahme. Diese wurde verwertet</p>	<p>Diejenigen Befragten, welche den Ergebnisbericht tatsächlich wahrgenommen und gelesen haben, sind damit grösstenteils zufrieden. Die einzi-</p>

Anhörung zum Gesetz über die Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens

	und die Vorlage dementsprechend angepasst. Diese Änderung wird in der Botschaft an das Parlament erwähnt, aber im Ergebnisbericht wird sie nicht explizit gemacht oder erwähnt.	ge kritische Bemerkung betraf die Addition der befürwortenden und ablehnenden Antworten in der Zusammenfassung. Befürwortende und ablehnende Stimmen würden erst gehalten, wenn auch die jeweiligen Begründungen mitgeliefert würden.
Zielerreichung (Partizipation, sachliche Richtigkeit / Vollzugstauglichkeit, Akzeptanz)	Aus Sicht des BJ kamen durch die Anhörung keine neuen Argumente mehr zum Vorschein. Die bereits in der Vorbereitung des Erlassentwurfes bekannten Erwägungen von Hilfswerken gewannen nicht an Überzeugungskraft bzw. standen der Lösung des mit den Gesetzesänderungen verfolgten Problems entgegen. Insofern wurde der Anhörungstext in seiner Stossrichtung und sachlichen Korrektheit bestätigt.	Die relevanten Akteure konnten an der Anhörung teilnehmen und ihre Argumente einbringen. Die Meinungen zum Vorhaben waren dabei geteilt: Die Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden sowie die juristischen Akteure waren von der sachlichen Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit überzeugt und das Vorhaben stiess auf grosse Akzeptanz. Demgegenüber standen vor allem Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen, die Nachteile für die Asylsuchenden befürchteten.

Weitere erwähnenswerte Punkte / Erkenntnisse aus diesem Fall

Besondere Rolle der eidgenössischen Gerichte:

Diese sehen sich bei Vernehmlassungen und Anhörungen in einer besonderen Rolle, sind sie doch meistens nicht oder nur sehr partiell mit dem jeweiligen Gegenstand befasst, zu dem sie sich äussern sollten. Unter den zahlreichen Einladungen zu Vernehmlassungen und Anhörungen (bis zu 60 pro Jahr) befinden sich dementsprechend sehr viele («zu viele») Irläufer. Diese Anfragen werfen aus Sicht der Gerichte die Frage auf, was sich die Absender beim Versand der Unterlagen überlegt haben. Die Absender scheinen sich der besonderen Position der Bundesgerichte oft nicht bewusst zu sein. Sie zählen diese zu den «Interessenorganisationen» und behandeln die Stellungnahmen dementsprechend, hielten auch lange an der Anrede «Sehr geehrte Damen und Herren» fest. Die Gerichte wünschen sich grundsätzlich eine grössere Sorgfalt der Absender bei der Auswahl der Adressaten. Zudem wären klar formulierte Fragestellung oder wenigstens ein Hinweis hilfreich, inwiefern man sich von den Bundesgerichteten Expertise erwartet («ein «post it»-Zettel an entsprechender Stelle des Anhörungstextes genügt»).

Im vorliegenden Fall machte der Einbezug der Bundesgerichte sehr wohl Sinn.

Weil es sich beim vorliegenden Anhörungsgegenstand um eine vom Parlament zu beschliessende Gesetzesänderung handelte, versuchten insbesondere die Adressaten, welche das Gesetz kritisch beurteilten und mit der Botschaft des Bundesrates nicht einverstanden waren, auf dieser Stufe noch einmal Einfluss zu nehmen. Allerdings drangen diese auch in den Räten mit ihren Argumenten nicht durch, womit die Gesetzesänderungen im Sinne des BJ vorgenommen werden konnten.

Kriterien nach einzelnen Phasen

Phase	Kriterium	Bewertung
Entscheid	Rechtmässigkeit Entscheid für Anhörung (Kriterien gemäss Art. 3 VIG)	rechtmässig: PSV, StromVV, Asyl- und Auslieferungsgesetz
		umstritten/diskutabel: –
		nicht rechtmässig: Passivrauchschutzverordnung (Kantone betroffen, Vollzug ausserhalb Bundesverwaltung), SIPOL (Tragweite), Infrastrukturbericht (Tragweite), DBA (völkerrechtlicher Vertrag, der dem Referendum untersteht)
		<p>Obenstehende Liste zeigt, dass der Entscheid für eine Anhörung (statt einer Vernehmlassung) nur in drei Fällen rechtmässig war, in vier Fällen steht er dagegen im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben.</p> <p>Am einfachsten ist die Beurteilung der Anhörung zum DBA: Dabei handelte es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der dem Referendum untersteht – ein Gegenstand, zu dem gemäss Art. 3 VIG zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Gemäss ESTV war allerdings zum Zeitpunkt der Eröffnung noch nicht klar, ob das Abkommen dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Die ESTV begründete ihr Vorgehen auch mit der bisherigen Praxis, welche nach Inkraftsetzung des VIG in Absprache mit der BK nur punktuell angepasst worden war. Die BK ihrerseits erachtet den Verzicht auf eine Vernehmlassung als rechtmässig und begründet dies (anders als die ESTV) mit Verweis auf ihre Leitlinien zu «Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen», gemäss denen auf eine Vernehmlassung verzichtet werden kann, wenn sie nicht zum in Art. 2 VIG definierten Zweck beiträgt. Allerdings verlangt Art. 3 VIG bei völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstehen, unmissverständlich eine Vernehmlassung. Und nach Ansicht der befragten Rechtsexperten darf auf keinen Fall einzig auf der Basis untergeordneter Leitlinien vom klaren Gesetzestext abgewichen werden.</p> <p>Bei den übrigen drei Fällen, die als nicht rechtmässig beurteilt werden, ist die Bewertung etwas schwieriger, denn es handelt sich dabei nicht um Gegenstände gemäss Art. 3 Abs. 1 VIG. Demnach muss geprüft werden, ob es sich dabei um Vorhaben von grosser Tragweite oder um Vorhaben, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, handelt. Letzteres ist bei der Passivrauchschutzverordnung klar der Fall, überdies sind davon auch die Kantone stark betroffen. Bei den beiden anderen Fällen handelt es sich um Berichte, denen eine grosse Tragweite zugemessen werden muss. Der sicherheitspolitische Bericht regelt zudem noch die Aufgabenteilung in der inneren Sicherheit, wobei einige der Aufgaben und Massnahmen von den Kantonen vollzogen werden müssen und diese daher stark betreffen. Bei drei der nicht rechtmässigen Fälle wurde demnach Art. 3 Abs. 2 VIG nicht sorgfältig genug geprüft.</p> <p>In Fall des Asyl- und Auslieferungsgesetzes wurde dies dagegen gemacht: Obwohl die Normstufe (Gesetz) auf den ersten Blick ein Gegenstand für eine Vernehmlassung darstellt, argumentiert das BJ, dass dieses Gesetz nicht zu den grundlegenden Gesetzesbestimmungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) gezählt werden kann. Daher muss die Entscheidung auch hier auf der Tragweite basieren und diese ist als gering einzuschätzen.</p> <p>Festzuhalten ist hier zudem noch, dass die Bundeskanzlei bei keinem der vier Fälle, die als nicht rechtmässig bewertet werden, interveniert hat.</p>

	<p>zweckmässig: PSV, Infrastrukturbericht (Vorverfahren mit Experten), Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>umstritten/diskutabel: Passivrauchschutzverordnung, SIPOL (Vorverfahren, an dem die relevanten Akteure schon dabei waren),</p> <p>nicht zweckmässig: StromVV (Anhörung bei den genau gleichen Akteuren, die schon im Vorverfahren bei der Erarbeitung der Vorlage dabei waren), DBA (Änderungen waren grundsätzlich nicht mehr möglich/erwünscht)</p>
Zweckmässigkeit Entscheid für Anhörung (Zielerreichung gemäss Art. 2 VIG)	<p>Die Zweckmässigkeit des Entscheids für eine Anhörung betrifft die Frage, ob die Anhörung zu einer Beteiligung der relevanten Kreise an der Meinungsbildung, zur sachlichen Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit sowie zur Akzeptanz beiträgt. Diese Frage kann dort verneint werden, wo alle relevanten Akteure schon in einem Vorverfahren bzw. bei der Erarbeitung einer Vorlage wesentlich beteiligt waren und deren Meinungen daher der Verwaltung schon bekannt sind. Solche Vorverfahren gab es in drei Fällen, wobei sich in einem Fall der Kreis der Beteiligten im Vorverfahren und der Adressaten der Anhörung genau deckt (StromVV). Die Zweckmässigkeit ist überdies auch dort in Frage zu stellen, wo eine Änderung der Vorlage grundsätzlich nicht mehr möglich ist und damit die oben genannten Ziele gar nicht erreicht werden können. Dies war beim DBA der Fall und dürfte auch bei vielen anderen internationalen Abkommen ein Problem sein.</p>
Zweckmässigkeit der gewählten Form (Regelfall: schriftliche Durchführung; konferenzielle Durchführung als Ausnahme bei Dringlichkeit)	<p>zweckmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, Infrastrukturbericht, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>umstritten/diskutabel: –</p> <p>nicht zweckmässig: SIPOL, StromVV</p> <p>Erstaunlich ist, dass gerade in den Fällen, wo zeitliche Dringlichkeit gegeben war, trotzdem ein schriftliches Verfahren durchgeführt wurde (PSV, DBA). In den Fällen, in denen das Verfahren teilweise konferenziell durchgeführt wurde, sind die Begründungen dagegen nicht unbedingt nachvollziehbar bzw. im Sinn des Gesetzes. Offenbar ging man davon aus, dass die Teilnehmer eine mündliche Diskussion schätzten (StromVV) oder man wollte den Teilnehmern eine «öffentliche Plattform» bieten (SIPOL). Und gerade im Fall SIPOL spricht nur schon die Grösse des Adressatenkreises (85) gegen eine konferenzielle Durchführung, denn trotz drei Terminen kann in einer solchen Gruppe keine richtige Diskussion entstehen, das wurde auch von Teilnehmern kritisiert.</p>
Planung Rechtmässigkeit der Koordination (Meldung der Verfahren an die BK, zeitliche Koordination BK) Achtung: Rechtmässigkeit Form ist oben, Fristen kommen nachher!	<p>rechtmässig: PSV, Passivrauchschutz, SIPOL, StromVV, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>umstritten/diskutabel:</p> <p>nicht rechtmässig: Infrastrukturbericht</p> <p>Vorbemerkung: Weil die Liste jeweils angepasst wird, konnten die Aussagen der Befragten nicht mehr verifiziert werden. Folgende Bewertung stützt sich daher nur auf die Aussagen der verantwortlichen Personen in der Verwaltung und den zum Fall befragten Adressaten.</p> <p>Mit einer Ausnahme wurden die betrachteten Verfahren gemäss Auskunft der Befragten der BK gemeldet und auf der Liste der geplanten Anhörungen publiziert.</p> <p>Die Anhörung zum Infrastrukturbericht wurde der Bundeskanzlei dagegen im Rahmen der halbjährlichen Planung nicht mitgeteilt und figurierte dementsprechend auch nicht auf der Liste der geplanten Verfahren. Die BK wurde erst nach der Eröffnung informiert und mit den Unterlagen bedient.</p>

Zweckmässigkeit der Frist (Länge und Begründung der Frist, Erarbeitung einer substantiellen und konsolidierten Stellungnahme möglich)	<p>zweckmässig: Passivrauchschutz, Infrastrukturbericht (schliesslich gewährte Frist), Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <hr/> <p>umstritten/diskutabel: PSV, StromVV</p> <hr/> <p>nicht zweckmässig: SIPOL, Infrastrukturbericht: (ursprüngliche Frist), DBA</p> <hr/> <p>Die meisten der befragten Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen, insbesondere die Kantone und grössere Organisationen, erachten eine Frist von zwei Monaten als absolutes Minimum, um eine substantielle und konsolidierte Stellungnahme erarbeiten zu können.</p> <p>Diese Frist wurde den Adressaten in zwei Fällen (Passivrauchschutz, Asyl- und Auslieferungsgesetz) automatisch gewährt, im Fall des Infrastrukturberichts wurde die Frist auf Gesuch der Adressaten auch substantiell verlängert (von 42 auf 101 Tage). In zwei Fällen (PSV, StromVV) war die Frist zwar kürzer als zwei Monate, was aber nachvollziehbar begründet werden konnte. In diesen Fällen waren die meisten Akteure zudem früh über die kommende Anhörung informiert und konnten dann auch innerhalb der Frist eine Stellungnahme erarbeiten. Grosser Zeitdruck bestand nachweislich auch im Fall des DBA, allerdings ist selbst dann eine Frist von zwei Wochen zwischen Ende Juli und Mitte August als nicht genügend zu beurteilen (v.a. vor dem Hintergrund, dass die Adressaten ein Dokument noch selber nachfordern mussten, siehe unten). Die ursprünglich gewährte Frist für die Anhörung zum Infrastrukturbericht sowie die Frist für die (konferenzielle) Anhörung zum SIPOL ist – wie auch von den Adressaten kritisiert – als zu kurz zu beurteilen und es lag auch keine Dringlichkeit vor. Die kurzen Fristen konnten nicht nachvollziehbar begründet werden.</p>
Zweckmässigkeit des Adressatenkreises (Einladung der relevanten Akteure, Teilnahmerecht für alle Personen und Organisationen)	<p>zweckmässig: SIPOL, StromVV, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <hr/> <p>umstritten/diskutabel: PSV (SBV vergessen), Passivrauchschutzverordnung (68 Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten), Infrastrukturbericht (32 Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten),</p> <hr/> <p>nicht zweckmässig: –</p> <hr/> <p>Die Definition des Adressatenkreises kann in keinem der Fälle als nicht zweckmässig bewertet werden. Die Verwaltung – und das wurde auch von vielen befragten Adressaten festgehalten – bemüht sich darum, die wichtigen und sachkundigen Akteure einzuladen. Wenn relevante Adressaten nicht eingeladen werden, geschieht dies in den meisten Fällen wohl aus Unachtsamkeit (PSV) oder höchstens noch, weil keine sorgfältigen Überlegungen und Abklärungen bezüglich der relevanten Adressaten angestellt werden oder weil das Feld schlicht schlecht überblickbar ist (Problem Dach- und Teilverbände). In einigen Fällen ist es wohl auch schwer, den Kreis der interessierten Organisationen abzuschätzen. Dieses Problem wird aber soweit wie möglich entschärft durch die Bekanntmachung der Anhörung auf der Seite der BK und das Teilnahmerecht. Diesem Recht wurde in den betrachteten Fällen immer Rechnung getragen, d.h. es wurden auch Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten angenommen und verarbeitet.</p>
Durchführung Rechtmässigkeit der Eröffnung (Eröffnung durch zuständige Behörde, Bekanntmachung und Publikation der Unterlagen)	<p>rechtmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, Infrastrukturbericht, StromVV, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <hr/> <p>umstritten/diskutabel: –</p> <hr/> <p>nicht rechtmässig: DBA</p> <hr/> <p>Die Verfahren wurden in allen Fällen von der zuständigen Behörde eröffnet und die Unterlagen wurden jeweils auch – mit einer Ausnahme – direkt auf der Seite der BK veröffentlicht. Im Fall des DBA mit Österreich wurde die Liste der eingeladenen Adressaten erst nach Abschluss der Anhörung publiziert. Zudem wurde das eigentliche Abkommen mit Österreich als vertraulich eingestuft, den eingeladenen Adressaten wurde nur der Bericht zum Abkommen zugestellt, sie konnten das Abkommen selber aber anfordern. Dieses Vorgehen entspricht nicht dem Gesetz, denn dieses</p>

	sieht keine Ausnahmen bezüglich der Publikation der Unterlagen vor. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum die Liste der Adressaten nicht veröffentlicht wurde.
Zweckmässigkeit der Unterlagen (Zugänglichkeit der Dokumente, Klarheit und Verständlichkeit, Übersetzungen)	zweckmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, Infrastrukturbericht, StromVV, Asyl- und Auslieferungsgesetz umstritten/diskutabel: – nicht zweckmässig: DBA Mit Ausnahme der Anhörung zum DBA, wo gewisse Unterlagen nicht zugänglich waren (siehe oben), erhielten die eingeladenen Adressaten bei allen Vorhaben neben der eigentlichen Vorlage auch einen Begleitbrief mit den wichtigsten Vorgaben sowie einen erläuternden Bericht. Weitere interessierte Kreise konnten die genannten Dokumente auf der Seite der BK herunterladen. Die befragten Adressaten waren mit der Qualität der Dokumente grundsätzlich sehr zufrieden, Begleitschreiben und Berichte werden als klar und verständlich eingeschätzt.
Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung (erreichbare und kompetente Auskunftsstelle, -person)	zweckmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, Infrastrukturbericht, StromVV, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz umstritten/diskutabel: – nicht zweckmässig: – Die befragten Adressaten waren mit der Unterstützung, die ihnen von der Verwaltung geboten wurde, zufrieden. Bei Rückfragen seien die zuständigen Personen gut erreichbar gewesen oder hätten schnell zurückgerufen und man habe kompetent Auskunft erhalten.
Rechtmässigkeit der Publikation (Ergebnisbericht publiziert)	rechtmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, Infrastrukturbericht, StromVV, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz umstritten/diskutabel: – nicht rechtmässig: – Bemerkung: Für die Fallstudien wurden nur Fälle ausgewählt, in denen ein Ergebnisbericht publiziert war. Die Zeitabstände zwischen dem Ende der Anhörung und der Publikation des Ergebnisberichts variieren dabei beträchtlich: Zwischen 10 Tagen (SIPOL) über etwa einen Monat (PSV, Passivrauchschutz, Asyl- und Auslieferungsgesetz) bis sieben Monate (Infrastrukturbericht). (keine Angaben: StromVV, DBA)
Zweckmässigkeit Ergebnisbericht (Ergebnisbericht übersichtlich und wertneutral, Protokoll bei konferenziellen Anhörungen Bestandteil des Berichts)	zweckmässig: PSV, Passivrauchschutzverordnung, StromVV (inkl. Protokolle), DBA umstritten/diskutabel: Infrastrukturbericht, Asyl- und Auslieferungsgesetz nicht zweckmässig: SIPOL (Protokolle nicht verfügbar) Die befragten Adressaten waren mit den Ergebnisberichten in allen Fällen weitgehend zufrieden. Einzelne kritische Bemerkungen gab es zum Ergebnisbericht der Anhörung zum Infrastrukturbericht, wo sich einige Adressaten u.a. eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse gewünscht hätten, und zum Ergebnisbericht Asyl- und Auslieferungsgesetz, wo die Einteilung in befürwortende und ablehnende Stellungnahmen und deren Addition kritisiert wurde, weil die Aussagen eigentlich nur mit Begründungen «gehaltvoll» seien. Den eigentlichen Ergebnisbericht SIPOL beurteilten die Befragten als übersichtlich und wertneutral. Allerdings wurde der Bericht doch als sehr oder sogar zu knapp bewertet, die Kürze stehe in eklatantem Gegensatz zum Umfang und Detaillierungsgrad der Stellungnahmen der Adressaten. Die insgesamt schlechte Bewertung des Ergebnisberichts als «nicht zweckmässig» beruht aber vor allem auf der Feststellung, dass die Protokolle der konferenziellen Anhörung nicht publiziert (als Anhang des Ergebnisberichts) bzw. öffentlich zugänglich sind. Einige Adressaten haben daher die konferenzielle Anhörung auch als «wenig verbindlich» kritisiert.
Zweckmässigkeit in Bezug auf die	zweckmässig: – umstritten/diskutabel: PSV, Passivrauchschutzverordnung, Infrastruktur-

Ergebnisse

Transparenz der Auswertung	<p>bericht, StromVV, DBA, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>nicht zweckmässig: SIPOL</p> <p>Für die befragten Adressaten ist die Auswertung nicht transparent. Viele haben bemängelt – offenbar in Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben – dass die Ergebnisberichte keine Gewichtung enthalten. Die Adressaten können allenfalls versuchen nachzuvollziehen, wie ihre Stellungnahme bzw. die Meinungen der Akteure insgesamt gewichtet wurden, indem sie die ursprüngliche Vorlage mit dem Ergebnisbericht und der überarbeiteten Vorlage vergleichen. In den beiden Fällen, in denen die Anhörung teilweise konferenziell durchgeführt wurde, wurde im Fall StromVV das Protokoll als Anhang des Ergebnisberichts publiziert, im Fall SIPOL ist dieses nicht publiziert, was viele Befragte kritisiert haben. Einen Beitrag zur Transparenz leistet sicher auch das Vorgehen des UVEK, welches sämtliche Stellungnahmen zum Infrastrukturbericht in einem elektronisch verfügbaren Materialienband publiziert hat. Die Fallstudien ergeben auch keine klare Aussage bezüglich der Frage, ob Stellungnahmen der Kantone besonders gewichtet werden, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht (Art. 18 Abs. 2 VIV). Unter den Fällen, bei denen Kantone oder kantonale Ämter eingeladen wurden (PSV, Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, DBA), finden sich keine klaren Hinweise: Im Fall PSV wurden die Anregungen der Kantone offenbar aufgenommen, bei der Passivrauchschutzverordnung waren die Kantone gespalten, ein Teil ihrer Anregungen wurde aber aufgenommen, im Fall des SIPOL wurde den Bedenken der Kantone dagegen eher nicht Rechnung getragen. Insgesamt ist in keinen Fall Transparenz in Bezug auf die Auswertung und genauer in Bezug auf die Gewichtung der Stellungnahmen gegeben.</p>
Zweckmässigkeit der Ergebniskommunikation	<p>zweckmässig: –</p> <p>umstritten/diskutabel: PSV,</p> <p>nicht zweckmässig: SIPOL, StromVV</p> <p>Weil die Adressaten nicht wissen, wie die Stellungnahmen gewichtet werden (siehe oben), ist es logisch, dass für sie auch die Verwertung der Stellungnahmen im Dunkeln bleibt und dass nicht klar ist, welche Inputs aus welchen Gründen berücksichtigt wurden oder nicht. Gegenüber den Adressaten wird nicht begründet – auch nicht bei sehr gegensätzlichen Positionen – warum man einer oder der anderen Position den Vorzug gibt. Im Fall der StromVV war für einige Vertreter auch nicht nachvollziehbar, warum schliesslich auf eine Verordnungsänderung verzichtet wurde, obwohl es keine schwerwiegenden Einwände gegen die Berechnungsmethode gab und eigentlich nur Uneinigkeit über «Nebenaspekte» herrschte. Die Adressaten wussten grösstenteils nicht mehr genau, ob sie von der durchführenden Stelle aktiv über die Publikation des Ergebnisberichts informiert wurden bzw. ob ihnen der Bericht zugestellt wurde. Dies wurde allerdings nicht stark kritisiert, denn der Ergebnisbericht allein ist für die Adressaten nicht von Interesse, weil er keine Informationen über die Gewichtung und das weitere Vorgehen enthält. Kritik gab es auch im Fall SIPOL, wo der Ergebnisbericht sehr kurz ausgefallen ist und auch schon sehr kurz nach der Anhörung publiziert wurde.</p>

Zielerreichung	Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation	<p>zweckmässig: PSV, Infrastrukturbericht, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>umstritten/diskutabel: Passivrauchschutzverordnung,</p> <p>nicht zweckmässig: SIPOL, StromVV, DBA</p> <p>Grundsätzlich haben die Fallstudien gezeigt, dass die relevanten Akteure an den Anhörungen partizipiert haben und ihre Stellungnahme abgeben konnten. In einzelnen Fällen wurde allerdings von kantonaler Seite kritisiert, dass hierarchisch zu tief eingeordnete Stellen eingeladen wurden und so unter Umständen nicht eine Kantons-, sondern «nur» eine Amtsstellungnahme eingeholt wurde.</p> <p>In einigen Fällen ist aber grundsätzlich fraglich, ob die Rahmenbedingungen so ausgestaltet waren, dass die Akteure auch wirklich eine fundierte Stellungnahme erarbeiten konnten und ob sie damit tatsächlich Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nehmen konnten. Dies war dann der Fall, wenn die Entscheide eigentlich bereits getroffen und man diese eigentlich nicht mehr umstossen wollte oder konnte. So war im Fall SIPOL offenbar im Vorfeld der Anhörung bereits ein «fein austarierter Entwurf» zusammen mit den Kantonen bzw. mit der KKJPD ausgearbeitet worden, den man nicht durch eine zu umfassende Partizipation gefährden wollte. Und im Fall des DBA war der Druck für einen raschen Abschluss so hoch, dass wesentliche Einwände wohl gar nicht hätten berücksichtigt werden können.</p> <p>Die Zweckmässigkeit der Partizipation im Rahmen der Anhörung ist auch abhängig vom Vorverfahren: Wenn dort schon alle relevanten Akteure dabei waren (StromVV), stellt sich die Frage, ob die zusätzliche Beteiligung an der Anhörung überhaupt noch sinnvoll ist bzw. ob eine Anhörung dann überhaupt noch zur Meinungsbildung beitragen kann. Auf der anderen Seite gab es auch Fälle, an denen nicht alle Akteure an den Vorverfahren beteiligt waren (SIPOL und teilweise auch Passivrauchschutzverordnung). Diese Adressaten haben sich teilweise auch kritisch über die Partizipation an der Anhörung geäußert, weil ihrer Meinung nach die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eben schon in diesem Vorverfahren stattgefunden habe und die Anhörung nicht mehr viel dazu beitragen könne.</p>
	Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit	<p>zweckmässig: PSV, Infrastrukturbericht, StromVV, Asyl- und Auslieferungsgesetz</p> <p>umstritten/diskutabel: Passivrauchschutzverordnung, SIPOL</p> <p>nicht zweckmässig: DBA</p> <p>In den meisten Fällen waren Absender und Adressaten überzeugt, dass die Anhörung zumindest Aufschluss über die sachliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit gegeben hat (auch wenn die Meinungen darüber manchmal geteilt waren).</p> <p>In einigen Fällen waren sich Absender und Adressaten auch einig, dass die sachliche Richtigkeit und Partizipation durch das Verfahren auch tatsächlich verbessert werden konnte. Im Fall PSV wurde dies von beiden Seiten betont, beim Infrastrukturbericht waren sich die Adressaten ebenfalls einig, dass dieser zu einen höheren Wissensstand geführt hat (auch wenn man sich über die Bewertungen dann gar nicht einig war). Und im Fall der StromVV war man sich bezüglich der sachlichen Richtigkeit des Hauptinhalts der Vorlage (Berechnungsmethode) grundsätzlich einig, die Uneinigkeit über Nebenaspekte brachte die Revision aber dennoch zum Scheitern.</p> <p>Uneinigkeit darüber, ob die Anhörung zu einer Verbesserung der Vorlage beigetragen habe, herrscht insbesondere im Fall der Passivrauchschutzverordnung und im Fall SIPOL. Bei letzterem hat die Anhörung aus Sicht der Verwaltung keine neuen Erkenntnisse gebracht, im Fall der Passivrauchschutzverordnung sind die Adressaten sehr gespalten in ihrer Beurteilung.</p> <p>Im Fall DBA ist diese Frage insofern nicht relevant, weil auf jeden Fall</p>

	nichts mehr an der Vorlage geändert werden sollte/konnte. Festzuhalten ist hier aber, dass die Adressaten dieses Vorgehen aufgrund des hohen Drucks auch akzeptierten.
Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz	<p>zweckmässig: PSV, DBA</p> <p>umstritten/diskutabel: Passivrauchschutzverordnung, Asyl- und Auslieferungsgesetz,</p> <p>nicht zweckmässig: SIPOL, Infrastrukturbericht, StromVV.</p> <p>Die Anhörung hat wohl in allen Fällen Aufschluss über die herrschenden Meinungen und die Akzeptanz des Vorhabens gegeben. In einigen Fällen hätte es dazu aber eher keine Anhörung gebraucht, denn die Meinungen der Akteure waren der Verwaltung schon vorher bekannt (Passivrauchschutzverordnung, SIPOL, Asyl- und Auslieferungsgesetz). Ziel eines Anhörungsverfahrens sollte es aber auch sein, zu einer Akzeptanzsteigerung beizutragen. Die Fallstudie zeigt, dass dies ist bei der PSV auch gelungen ist.</p> <p>Schwieriger zu erreichen ist eine Akzeptanzsteigerung aber wohl bei Themen, bei denen es letztlich um Wert- bzw. politische Grundhaltungen geht und die Akteure sehr unterschiedliche Meinungen vertreten, wie dies sowohl beim SIPOL und beim Infrastrukturbericht als auch bei der Passivrauchschutzverordnung und dem Asyl- und Auslieferungsgesetz der Fall war. Bei solchen Themen kann die Akzeptanz – wenn überhaupt – wohl nicht durch den Inhalt, sondern höchstens durch ein Verfahren, bei dem sich die Akteure ernst genommen fühlen, erhöht werden. Dies ist bei der Passivrauchschutzverordnung und dem Asyl- und Auslieferungsschutz wohl besser gelungen als bei den beiden Anhörungen zu den Berichten. Insbesondere bei der Anhörung zum SIPOL haben sich viele Adressaten über das Verfahren bzw. die Rahmenbedingungen beklagt, sie fühlten sich nicht ernst genommen und haben ihre Kritik dann auch ins Parlament und in die Medien getragen. Und auch die Revision der StromVV ist letztlich aus Sicht des BFE nicht am eigentlichen Inhalt, sondern an einer Wertfrage gescheitert (Frage, ob mit der Vorlage die richtigen Anreize für eine nachhaltige Nutzung und Erweiterung der Stromnetze geschaffen werden).</p> <p>Beim Spezialfall DBA stellte sich die Frage nach der Akzeptanz bzw. einer Akzeptanzsteigerung fast nicht; die Adressaten akzeptierten aufgrund des grossen Drucks von aussen sowohl den Inhalt als auch das Vorgehen.</p>

7 Gesamtbewertung

7.1 Entscheid

Die Evaluation hat gezeigt, dass den Adressaten der Unterschied zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen oft nicht bekannt ist bzw. dass diese Differenzierung für sie nicht relevant ist. Es wurde auch deutlich, dass gerade der Begriff der «Anhörung» nicht klar ist; teilweise verstehen die Befragten darunter eine persönlich geführte, mündliche Diskussion (in Abgrenzung zur schriftlichen Form), einen «runden Tisch», ein Hearing oder eine informelle Konsultation, wie sie oft im Vorverfahren bei der Erarbeitung einer Vorlage vorkommen⁵² und wie es sie auch bei einigen der untersuchten Fälle gab.⁵³ Aber auch auf Verwaltungsseite gibt es teil-

⁵² vgl. Fussnote 33, Seite 73.

⁵³ Auch der Gesetzgebungsleitfaden erwähnt eine konferenzielle Vernehmlassung als Instrument im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung, als Schritt vor der Erstellung des Berichts/Vorentwurfs und vor der eigentlichen Vernehmlassung nach VIG.

weise Unklarheiten, insbesondere bezüglich der Abgrenzung von Anhörungen im Sinne des VIG und spezialgesetzlich geregelten Anhörungen. So stellt sich für die Verwaltung z.B. konkret die Frage, ob auch spezialgesetzlich geregelte Anhörungen auf der Liste der BK zu publizieren sind.

Tabelle 29

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit Entscheid für Anhörung ☹	<p>Insbesondere die Fallstudien haben gezeigt, dass die Rechtmässigkeit nicht durchwegs gegeben ist: In vier Fällen wurden Anhörungen zu Gegenständen durchgeführt, zu denen eine Vernehmlassung nötig gewesen wäre. In einem Fall handelte es sich beim Gegenstand um einen völkerrechtlichen Vertrag gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. c VIG (Doppelbesteuerungsabkommen). Der Entscheid wurde damit begründet, dass zum Zeitpunkt der Eröffnung noch nicht klar war, ob das Abkommen dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Zudem orientierte sich die ESTV an einer lange bestehenden Praxis, die nach Inkrafttreten des VIG in Absprache mit der BK nur punktuell und ungenügend angepasst wurde. Die BK selber hält den Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung für rechtmässig und begründet dies mit Verweis auf ihre Leitlinien zu «Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen», gemäss denen auf eine Vernehmlassung verzichtet werden kann, wenn sie nicht zum in Art. 2 VIG definierten Zweck beiträgt. Art. 3 VIG verlangt bei völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstehen, aber unmissverständlich eine Vernehmlassung. Auf keinen Fall kann einzig auf der Basis untergeordneter Leitlinien vom klaren Gesetzestext abgewichen werden (siehe Kapitel 2.2.1.4).</p> <p>In einem Fall handelte es sich um eine Verordnung, zu der gemäss Art. 3 Abs. 2 VIG eine Vernehmlassung hätte durchgeführt werden müssen, weil sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wurde und zudem die Kantone stark betraf (Passivrauchschutzverordnung). In den beiden anderen Fällen handelte es sich um Berichte. Deren Inhalt ist aber als bedeutend einzuschätzen, somit hätten sie als Vorhaben von grosser Tragweite eingestuft werden und in eine Vernehmlassung geschickt werden müssen. Im Fall des sicherheitspolitischen Berichts wurde offenbar – entgegen der Einschätzung des Rechtsdienstes VBS und der BK – auf höherer Stufe und aus politischen Gründen entschieden, statt einer Vernehmlassung «nur» eine Anhörung durchzuführen. Festzuhalten ist hier noch, dass die BK bei den als nicht rechtmässig beurteilten Fälle vor dem Entscheid zum Teil konsultiert wurde bzw. zumindest über die Verfahren informiert war (Halbjahresplanung), aber nicht interveniert hat bzw. in einem Fall nicht durchgedrungen ist. Es hat sich grundsätzlich gezeigt, dass die Entscheide über die Art des Verfahrens auf sehr tiefer Ebene (Amtsstufe) getroffen werden und die höheren Ebenen diese Entscheide in den meisten Fällen ungeprüft übernehmen.</p> <p>Insgesamt wurde deutlich, dass oft nur die Normstufe betrachtet wird bzw. geprüft wird, ob ein das Vorhaben ein Gegenstand gemäss Art. 3 Abs. 1 VIG ist. Wenn dem nicht so ist, ist aber zu prüfen, ob das Vorhaben unter Art. 3 Abs. 2 VIG fällt, d.h. ob es von grosser Tragweite ist oder zum grössten Teil ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Dieses Kriterium wird teilweise nicht berücksichtigt oder nicht sorgfältig genug geprüft. Allerdings gab es auch einen Fall, in dem diese Abklärung gründlich gemacht wurde und dazu führte, dass zu einem Gesetz «nur» eine Anhörung durchgeführt wurde. Der Entscheid ist als rechtmässig zu bewerten, da es sich nicht um eine grundlegende Gesetzesbestimmung handelte, worauf der Entscheid auf das Kriterium der Tragweite zu stützen war und diese unumstritten gering war.</p> <p>In einigen Interviews sowie besonders bei der Online-Befragung haben befragte Personen aus der Bundesverwaltung angegeben, ein weiterer Grund, warum eine Anhörung (statt einer Vernehmlassung durchgeführt werde) sei Dringlichkeit bzw. hoher Zeitdruck. Eine solche Begründung ist klar nicht rechtmässig. Das VIG sieht bei zeitlicher Dringlichkeit und in begründeten Fällen die Mög-</p>

	lichkeit einer Verkürzung der Vernehmlassungsfrist oder einer konferenziellen Durchführung vor; es gibt aber keine «Ausweichvariante Anhörung».
Zweckmässigkeit Entscheid für Anhörung ☺	<p>Während bei gewissen Vorhaben zwingend eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss, gibt es keine solch klaren Vorgaben für Anhörungen. Die Verwaltung hat einen grösseren Entscheidungsspielraum, sie kann und muss daher insbesondere überlegen, ob eine Anhörung zweckmässig ist, d.h. ob sie zu den in Art. 2 VIG genannten Ziele beitragen kann (Partizipation an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, Aufschluss über sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz des Vorhabens).</p> <p>Insofern macht eine Anhörung dann keinen Sinn, wenn bereits alle relevanten Akteure in einem Vorverfahren bei der Erarbeitung der Vorlage partizipiert haben (StromVV) oder wenn grundsätzlich kein Handlungsspielraum besteht, wie dies etwa bei den Doppelbesteuerungsabkommen der Fall war.</p>
Zweckmässigkeit der gewählten Form ☺–☹	<p>Die quantitative Analyse aller Anhörungen und Vernehmlassungen hat ergeben, dass die Verfahren im Regelfall schriftlich durchgeführt werden (95% der Anhörungen und 98% der Vernehmlassungen).</p> <p>Die Evaluation hat gezeigt, dass einige Absender der Meinung sind, dass man die Form des Verfahrens frei wählen könne. Dies stimmt aber nur für Anhörungen, bei Vernehmlassungen ist eine konferenzielle Form grundsätzlich nur bei Dringlichkeit möglich und muss begründet werden. Bei den beiden konferenziellen Anhörungen (SIPOL und StromVV) wurde auch nicht Dringlichkeit als ausschlaggebender Grund für ein konferenzielles Verfahren genannt, sondern der (von der Bundesverwaltung) erwartete Wunsch der Teilnehmer nach einer Diskussion bzw. einem direkten Austausch. Die Voraussetzung für eine echte Debatte war aber zumindest in einem Fall (SIPOL) aufgrund der grossen Teilnehmerzahl nicht gegeben.</p> <p>Die Adressaten stehen den konferenziellen Verfahren ebenfalls eher skeptisch gegenüber. Aus ihrer Sicht macht ein konferenzielles Verfahren nur Sinn, wenn tatsächlich eine Debatte oder ein Austausch und Wissenstransfer angestrebt wird und dies sei vor allem in der frühen Phase eines Verfahrens der Fall. Die Online-Befragung der Absender zielt in die gleiche Richtung, denn 41% der Befragten haben dort angegeben, dass sie eine konferenzielle Durchführung als sinnvoll erachten, wenn eine Vorlage noch wenig ausgereift ist. Diese Aussagen von Adressaten und Absendern weisen allerdings darauf hin, dass hier nicht Anhörungen gemäss VIG gemeint sind, sondern eher informelle Konsultationen, Hearings oder «runde Tische» im Vorverfahren bei der eigentlichen Erarbeitung einer Vorlage.</p>

7.2 Planung

Tabelle 30

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit der Koordination ☺–☹	<p>Die Frage, ob jeweils alle Vernehmlassungen und Anhörungen angekündigt und publiziert werden, konnte aufgrund der laufenden Anpassung der Liste auf der Seite der BK nicht mehr überprüft werden.</p> <p>Die halbjährliche Planung und Mitteilung der geplanten Verfahren an die BK ist in den Departementen ein standardisierter Prozess und es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der BK die grosse Mehrzahl der Vernehmlassungen und Anhörungen mitgeteilt und dann von dieser publiziert werden. Die BK stellt die halbjährlich erscheinende Liste der geplanten Vernehmlassungen und Anhörungen zudem direkt den ständigen Adressaten zu.</p> <p>Gemäss den befragten Adressaten gibt es aber vereinzelt Fälle, v.a. von Anhörungen, die nicht auf der Liste figurierten. Einzelne Befragte aus der Verwaltung gaben auch zu, dass nicht ganz klar sei, welche Anhörungen der BK gemeldet werden müssten – nur Anhörungen gemäss VIG oder auch spezialge-</p>

setzlich geregelte Anhörungen.

Die BK führt eine oberflächliche Prüfung der gemeldeten Verfahren durch, nimmt aber ansonsten ihre Koordinationsfunktion nur sehr beschränkt wahr. Dies liegt teilweise daran, dass sie keine Weisungsbefugnis gegenüber den durchführenden Dienststellen hat und sich auch nicht auf klare Entscheidungskriterien stützen kann. Zudem wendet sie für diese Aufgabe nur sehr wenige Ressourcen auf. Die BK bietet den anderen Bundesstellen aber auf Anfrage Beratung an oder führt Ausbildungsveranstaltungen durch und versucht gemäss eigenen Angaben auf diese Weise, auf eine möglichst einheitliche Praxis in der Bundesverwaltung hinzuwirken.

Zweckmässigkeit
der Frist
☹

Die Auswertung der Fristen von Vernehmlassungen und Anhörungen hat klar gezeigt, dass die Fristen für Anhörungen meist deutlich kürzer sind als die drei Monate, die bei Vernehmlassungen gewährt werden sollten. Die durchschnittliche Frist bei einer schriftlichen Anhörung liegt bei 57 Tagen (gegenüber durchschnittlich 101 Tagen bei schriftlichen Vernehmlassungen). In 43% der Anhörungen wird den Adressaten eine Frist von weniger als 50 Tagen gewährt. Die BK gibt an, dass man versuche, bei Anhörungen eine minimale Frist von zwei Monaten durchzusetzen. Allerdings ist diese Faustregel nirgends schriftlich festgehalten, weder in den Unterlagen und Hilfsmitteln der BK noch in denen der Departemente und Ämter. Dieser Umstand und noch stärker die tatsächlich gewährten Fristen bei Anhörungen zeigen, dass diese Regel offenbar nicht bekannt ist oder zumindest nicht befolgt wird. Die Online-Befragung der Absender zeigt auch deutlich, dass diese auf ihrer Freiheit bestehen, die Fristen für Anhörungen frei zu bestimmen: 69% sind gegen Fristvorgaben für Anhörungen und 52% wollen keine Minimalfrist von zwei Monaten für Anhörungen. Dagegen sind 63% der Adressaten unzufrieden mit den Anhörungsfristen. Sie kritisieren insbesondere, dass kurze Fristen nicht begründet werden und sie die «Gründe für die Hektik» nicht kennen oder nachvollziehen können. Für die Kantone und komplexere Organisationen, welche ihre Stellungnahmen intern konsolidieren müssen, stellt eine Frist von zwei Monaten das absolute Minimum dar. Zu kurze Fristen dürften ihrer Meinung nach auch nicht im Sinn der Verwaltung sein, denn diese führten letztlich zu Qualitätseinbussen bei den Stellungnahmen, gerade bei komplexen Vorlagen. Von einzelnen Personen auf Absender- und auch auf Adressatenseite wurde noch bemerkt, dass die Fristen bei internationalen Abkommen oder beim Nachvollzug von internationalem Recht auf Druck von aussen sehr kurz gehalten werden müssten. Und die Zahl dieser Fälle werde in den kommenden Jahren wohl noch zunehmen.

Zweckmässigkeit
des Adressaten-
kreises
☺☹

Bei der Bestimmung der einzuladenden Adressaten steht die Bundesverwaltung vor einer schwierigen Abwägung: Soll sie eine möglichst umfassende Adressatenliste erstellen, um möglichst viele Stellungnahmen und zusätzliches Wissen zu erhalten, oder soll sie die Liste eher knapp halten, um das Verfahren effizient durchführen zu können?

Die BK rät bei ihren Ausbildungsveranstaltungen dazu, die Adressatenliste eher knapp zu halten und begründet dies damit, dass die Unterlagen elektronisch verfügbar sind. Diese Empfehlung wird in der Praxis wohl nicht immer befolgt, die Länge der Adresslisten ist sehr unterschiedlich, wobei dies natürlich auch vom Inhalt der Vorlage bzw. dem Politikfeld abhängt. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass bei Anhörungen die ständigen Adressaten nicht immer eingeladen sind, sondern dass eine Abwägung stattfindet. Weil aber die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen auch ständigen Adressaten nicht unbedingt bekannt ist, beklagten sich einzelne darüber, dass sie zu Vernehmlassungen nicht eingeladen wurden, wobei sich diese Verfahren dann jeweils als Anhörungen entpuppten. Festgestellt wurde auch, dass das in Art. 4 Abs. 1 VIG verankerte Teilnahmerecht für jede Person und Organisation zugestanden wird, indem auch die Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren angenommen und verarbeitet werden.

Auf der Basis der Fallstudien kann der Verwaltung ein positives Zeugnis ausgestellt werden: Relevante Adressaten wurden nur selten und dann jeweils aus Versehen nicht eingeladen. Die Adressaten sehen dies aber kritischer: 38% geben in der Online-Befragung an, dass sie zu relevanten Verfahren nicht eingeladen wurden. Umgekehrt gibt es nur wenige Adressaten, die der Meinung sind, dass sie auch bei Vorlagen zur Stellungnahme eingeladen werden, die für sie nicht relevant sind. Dazu gehören insbesondere das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht. Diese wünschen sich auch, dass man ihnen klar signalisiert, zu welchen Fragen sie konkret Stellung nehmen sollen.

Kritisiert wurde die Einladungspraxis der Verwaltung auch von Kantonen, ausserparlamentarischen Kommissionen sowie von Dach- und ihren Teilverbänden:

Viele Befragte aus den Kantonen finden es nicht adäquat, dass bei Anhörungen untergeordnete Verwaltungsstellen angeschrieben werden, sondern wünschen sich, dass die Einladung jeweils an die Staatskanzlei geht, damit man selber eine Zuweisung und Koordination vornehmen kann.

Uneinheitlich ist auch die Einladungspraxis bei ausserparlamentarischen Kommissionen. Diese werden teilweise zu Vernehmlassungen und Anhörungen eingeladen, und möchten dies auch, weil diese Verfahren und Fristen besser mit ihrem (Sitzungs-)Rhythmus zu vereinbaren sind als die internen Ämterkonsultationen. Allerdings sind diese Kommissionen Teil der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV) und dürfen daher gemäss Art. 10 Abs. 2 VIV eigentlich nicht zu Vernehmlassungen und Anhörungen eingeladen werden.⁵⁴

Schwierig ist für die Verwaltung auch der Entscheid, ob nur Dach- oder auch deren relevante Teilverbände oder Firmen eingeladen werden sollen, denn hier sind sich die Akteure selber uneinig. Die Dachverbände sind der Meinung, dass es sinnvoll ist, wenn sie selber die Meinungen ihrer Mitglieder konsolidieren und so die Verwaltung entlasten; die Teilverbände und Unternehmen finden dagegen, dass ihre Meinung durch den Dachverband nicht immer genügend repräsentiert wird, und sie wollen daher auch selber Stellung beziehen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass es die Verwaltung wohl nie allein wird recht machen können, dass sie aber schwierige Aufgabe, die relevanten Adressaten zu definieren und einzuladen, sorgfältig und so gut wie möglich zu erfüllen versucht. Dadurch und durch die Publikation der Unterlagen sowie das Teilnahmerecht ist sichergestellt, dass letztlich die relevanten Akteure Stellung beziehen können.

⁵⁴ Die BK gibt in ihrer Stellungnahme vom 13.05.2011 zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts an, darauf hinzuwirken, dass ausserparlamentarische Kommissionen von den Adressatenlisten gestrichen werden. Eine Sichtung von Listen hat allerdings ergeben, dass ausserparlamentarische Kommissionen nicht selten unter den Adressaten zu finden sind.

7.3 Durchführung

Tabelle 31

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit der Eröffnung ☺	<p>Die Rechtmässigkeit der Eröffnung ist gegeben, die Anhörungen wurden jeweils durch ein Departement, ein Amt oder eine Behördenkommission eröffnet. Zugleich wird die Anhörung in der Regel auch auf die Liste der laufenden Verfahren aufgenommen, wo dann auch die Unterlagen heruntergeladen werden können. In Ausnahmefällen werden einzelne Unterlagen nicht zugänglich gemacht, meist die Adressatenliste.</p> <p>Im näher betrachteten Fall des DBA mit Österreich wurde nur der erläuternde Bericht, nicht aber die eigentliche Vorlage und die Adressatenliste publiziert. In den Interviews wurde zudem oft auf die Anhörung zum Armeebericht verwiesen, bei dem der eigentliche Bericht gar nicht zugänglich war, sondern nur eine Folienpräsentation.</p>
Zweckmässigkeit der Unterlagen ☺–☹	<p>Die Unterlagen sind grundsätzlich vollständig – die BK nimmt eine Vollständigkeitsprüfung vor – und verständlich. Wenn Kritik geäussert wurde, dann meistens bezüglich fehlenden, verspäteten oder mangelhaften Übersetzungen ins Französische und ins Italienische. Während die Vorlage eigentlich immer in alle drei Sprachen übersetzt wird, liegen Begleitbrief und erläuternder Bericht bei Anhörungen oft nur auf Deutsch und Französisch vor. Viel Kritik gab es auch zur Anhörung zum Armeebericht, wo der eigentliche Bericht für die Adressaten nicht zugänglich war, sondern lediglich eine Präsentation mit 27 Folien und vielen Bildern.</p> <p>Es werden nur selten konkrete Fragen formuliert, zu denen Stellung bezogen werden sollte. Einzelne Akteure, darunter das Bundesgericht, wünschen sich aber genauere Hinweise auf zu prüfende Punkte oder Textstellen. Die Adressaten sind aber klar gegen geschlossene Fragen hinsichtlich ihrer Positionierung zur Vorlage insgesamt (dafür – dagegen). Diese widersprechen der Idee eines Wissenstransfers.</p>
Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung ☺	<p>Die Adressaten haben sich zufrieden gezeigt über die Kontaktstellen und erhaltenen Auskünfte. Insgesamt gibt es zwar nur wenige Rückfragen oder Reklamationen bei der Verwaltung, aber wenn sich Adressaten an die Kontaktstellen wandten, haben sie gemäss ihren Angaben innert nützlicher Frist eine kompetente und freundliche Auskunft erhalten.</p> <p>Auch mit den Möglichkeiten zur Einreichung der Stellungnahmen sind die Adressaten zufrieden. Bei konferenziellen Verfahren wurde immer die Möglichkeit zu einer schriftlichen Stellungnahme gewährt.</p>

7.4 Ergebnisse

Tabelle 32

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit der Publikation ☹	<p>In der Mehrzahl der Fälle wird nach Abschluss der Vernehmlassung oder Anhörung ein Ergebnisbericht publiziert. Eine quantitative Auswertung einer Stichprobe hat aber gezeigt, dass bei etwa einem Drittel der Anhörungen und einem knappen Viertel der Vernehmlassungen aus dem Jahr 2009 kein Bericht auf der Seite der BK aufgeschaltet war. Dabei gibt es klare Unterschiede zwischen den verschiedenen Departementen, wobei insbesondere das UVEK und das EJPD nicht gut abschnitten.</p>
Zweckmässigkeit Ergebnisbericht ☺–☹	<p>Die Ergebnisberichte zeigen sich sehr unterschiedlich in der Länge, aber recht einheitlich in der Struktur. Offenbar hat sich in der Bundesverwaltung eine Art Standardstruktur etabliert, der die meisten Berichte folgen. Die Länge wird dagegen vor allem durch die Zahl und Ausführlichkeit der Stellungnahmen be-</p>

stimmt.

Die Berichte werden von den Adressaten im grossen und ganzen als ausgewogen, wertneutral und verständlich beurteilt. Grundsätzlich wünschen sich die Akteure kurze und prägnante Berichte, auf der anderen Seite wurden von Adressaten aber auch einzelne Ergebnisberichte als zu wenig differenziert und allzu kurz kritisiert.

Festgestellt wurde auch, dass das Protokoll von konferenziellen Anhörungen nicht in allen Fällen publiziert bzw. als Anhang in den Ergebnisbericht aufgenommen wurde, wobei eine Begründung für das Weglassen fehlt.

In Einzelfällen wurde auch die Kategorisierung bzw. Einteilung der Stellungnahmen in Tabellen kritisiert. Während der Gesetzgebungsleitfaden solche tabellarischen Übersichten explizit als nützliches Hilfsmittel erwähnt, wird in einem Hilfsmittel eines Bundesamtes (BAG) darauf hingewiesen, dass Tabellen vermieden werden sollten, weil die Einteilung der Stellungnahmen schwierig sei und daraus falsche Schlüsse gezogen werden könnten.

Zweckmässigkeit
in Bezug auf die
Transparenz der
Auswertung

☹

Für die Adressaten ist die Auswertung nicht transparent. Sie möchten wissen, wie die einzelnen Stellungnahmen gewichtet werden, welche Anregungen aus welchen Gründen berücksichtigt werden oder nicht und wie die Vorlage angepasst wird. Die neutral abgefassten Ergebnisberichte entsprechen diesen Wünschen nicht, wobei den Adressaten teilweise nicht klar ist, dass dies vom Gesetz so vorgegeben ist.

Zur Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen gibt es keine Vorgaben. Im Gesetzgebungsleitfaden des BJ werden aber eine Reihe möglicher Kriterien genannt, z.B. der Betroffenheitsgrad, die Repräsentativität und das politische Gewicht des Verfassers sowie die Sachbezogenheit, Stichhaltigkeit, Realisierbarkeit und Innovationskraft der Vorschläge. Gemäss der Online-Befragung der Absender werden die Stellungnahmen besonders auf der Basis der folgenden Kriterien gemessen und gewichtet: Sachbezogenheit der Stellungnahme, Vollzugstauglichkeit der Vorschläge, Repräsentativität des Verfassers sowie Intensität der Betroffenheit.

Die Gewichtung nach der Grösse einer Organisation ist unter den Adressaten umstritten: Grosse Organisationen beklagen sich über die ungewichtete, numerische Auszählung der Stellungnahmen für oder gegen ein Vorhaben; während kleine Organisationen eine solche Auswertung begrüssen und angeben, sie würden jeweils ihr ganzes Netzwerk mobilisieren, um die Zahl der Stellungnahmen mit der gleichen Stossrichtung zu erhöhen.

Inwiefern Stellungnahmen der Kantone besonders gewichtet werden, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht (Art. 18 Abs. 2 VIV), konnte nicht abschliessend geklärt werden. Aus den genauer betrachteten Fällen gibt es sowohl Hinweise dafür, dass dies geschehen ist, als auch dafür, dass sich die Verwaltung über kantonale Positionen hinweggesetzt hat. Von Seiten der Kantone wurde klar darauf hingewiesen, dass man aufgrund der Bedeutung der Kantone im föderalistischen Staat und vor allem aufgrund ihrer wichtigen Rolle beim Vollzug vieler Bundesgesetze eine besondere Gewichtung erwartet, dass diese Erwartung aber oft nicht erfüllt und den kantonalen Stellungnahmen keine besondere Bedeutung zugemessen wird.

Zweckmässigkeit
der Ergebnis-
kommunikation

☹

Die Information der Adressaten nach Abschluss der Auswertung einer Anhörung wird unterschiedlich gehandhabt. Allerdings gibt es Hinweise dafür, dass die automatische Zustellung des Ergebnisberichts und die aktive Information der Adressaten eher die Ausnahme als die Regel ist.

Viele Adressaten haben angegeben, dass sie nicht über das weitere Vorgehen informiert sind und nicht wissen, wie ihre Stellungnahme berücksichtigt bzw. die Vorlage angepasst wurde. Weil im Ergebnisbericht nichts zu diesen Punkten steht, halten ihn viele Adressaten für wenig interessant und relevant.

Im Unterschied zu Vernehmlassungen, über deren Ergebnis und Folgerungen daraus nach dem Bundesratsbeschluss in der Regel mit einer Medienmitteilung informiert wird und auf die meist eine Botschaft folgt, welche nochmals auf die

Erkenntnisse der Vernehmlassung eingeht, können die Adressaten von Anhörungen die Verwertung der (eigenen) Stellungnahmen fast nur nachvollziehen, indem sie die ursprüngliche mit der überarbeiteten Vorlage vergleichen.

Ob die Kommunikation der Ergebnisse der Anhörung bzw. der Ergebnisbericht von den Adressaten wahrgenommen wird, hängt auch von der Dauer vom Abschluss des Verfahrens bis zur Publikation des Berichts ab. Diese variiert beträchtlich und hängt wohl teilweise mit der Anzahl und Ausführlichkeit der Stellungnahmen zusammen. Wenn kurz nach Ablauf der Frist und/oder trotz vielen ausführlichen Stellungnahmen schnell ein Ergebnisbericht publiziert oder Auskunft über die Ergebnisse gegeben wird, so fühlen sich die Adressaten natürlich nicht ernst genommen.

7.5

Zielerreichung

Tabelle 33

Kriterium	Bewertung
Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation ☹	<p>Die Frage, ob die Anhörungsverfahren geeignet sind, um eine Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes zu erreichen, hängt auch von den Vorverfahren ab. Wenn dort schon alle oder die meisten der relevanten Akteure beteiligt waren, ist die zusätzliche Beteiligung am Anhörungsverfahren und unter Umständen auch dessen Beitrag zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht mehr sehr hoch.</p> <p>Allerdings hat das Anhörungsverfahren für den Adressaten grundsätzlich einen hohen Stellenwert. Dies zeigt sich auch darin, dass von den eingeladenen Akteuren jeweils über die Hälfte eine Stellungnahme einreicht und die Verwaltung auch fast immer noch zusätzliche Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten erhält. Kantone, politische Parteien und interessierte Kreise nehmen ihr Teilnahmerecht wahr, trotz manchmal knapper Fristen.</p> <p>Gerade die ständigen Adressaten und darunter vor allem die Kantone sehen die Teilnahme an Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren nicht nur als Recht, sondern vielmehr als Pflicht an. Sie erachten den Einbezug als wichtig und nötig und bemühen sich daher in den meisten Fällen um eine Stellungnahme oder zumindest eine kurze Rückmeldung. Andererseits haben gerade Kantonsvertretern auch eine gewisse Skepsis und Kritik am Verfahren geäussert: Weil die Fristen teilweise so kurz seien, dass keine substantielle Stellungnahme erarbeitet werden könne und weil die Stellungnahmen der Kantone oft auch nicht genügend berücksichtigt würden, obwohl diese zentral für einen für einen erfolgreichen Vollzug seien, verliere das Verfahren an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz.</p> <p>Inwiefern die Stellungnahmen tatsächlich einen Einfluss auf den Entscheid haben, kann kaum eruiert werden. Aus den vertieften Fallanalysen ergeben sich unterschiedliche Hinweise: In gewissen Fällen waren die Stellungnahmen für das weitere Vorgehen wohl entscheidend, aber in anderen Fällen müssen die Anhörungen wohl eher ein «Alibiverfahren» bezeichnet werden.</p>
Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit ☺–☺	<p>Bei der Bewertung dieser Frage zeigen sich interessante Unterschiede zwischen Absendern und Adressaten. Die Adressaten sehen sich selber klar als Lieferanten von zusätzlichem Fachwissen und sie sehen darin auch einen Hauptzweck des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens. Sie sind aber zugleich unzufrieden über die Verwertung dieses Wissens durch die Verwaltung und erachten sie als ungenügend. Die Absender hingegen schätzen den Gewinn an zusätzlichem Sachwissen durch Vernehmlassungen und Anhörungen tiefer ein als die Adressaten, die Nutzung des Wissens dagegen optimistischer.</p> <p>Die eher skeptische Einschätzung bezüglich des Gewinns an zusätzlichem Wissen der Absender kann in vielen Fällen auch darauf zurückgeführt werden, dass die Verwaltung bereits in einer frühen Phase der Erarbeitung einer Vorlage in-</p>

	<p>tensiv mit verwaltungsexternen Kreisen zusammenarbeitet und deren Wissen abholt. Einige Vertreter aus Fachverbänden sind zudem der Meinung, dass die Expertise in der Verwaltung über die Jahre hinweg auch zugenommen hat, so dass sie heute weniger auf externes Fachwissen angewiesen ist.</p>
<p>Zweckmässigkeit bezüglich Voll- zugtauglichkeit ☺–☹</p>	<p>Wiederum schätzen die Adressaten und Absender den Nutzen der Verfahren bezüglich Vollzugtauglichkeit unterschiedlich ein. Die Adressaten sind eher skeptisch, während die befragten Personen in der Verwaltung der Meinung sind, dass die Vorlagen aufgrund der Erkenntnisse aus den Verfahren im Hinblick auf den Vollzug verbessert werden konnten.</p> <p>Die näher betrachteten Fälle zeigen ebenfalls ein zwiespältiges Bild: Teilweise wurden Vorlagen im Hinblick auf den Vollzug verbessert, aber in mindestens einem anderen Fall wurden Rückmeldungen der Vollzugsträger nicht aufgenommen.</p>
<p>Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz ☺–☹</p>	<p>Die Evaluation hat gezeigt, dass Vernehmlassungen- und Anhörungen grundsätzlich nützlich sind, um Aufschluss über die Akzeptanz des Vorhabens zu geben. Allerdings gab es auch einige Fälle, in denen das Verfahren nicht nötig war bzw. kein zusätzliches Wissen über die Akzeptanz gebracht hat, weil die Meinungen bereits im Vorfeld hinlänglich bekannt waren.</p> <p>Ob ein Verfahren nicht nur Hinweise auf die vorhandene Akzeptanz gibt, sondern auch zu deren Steigerung beitragen kann, hängt sowohl von der Durchführung des Verfahrens als auch von der Verwertung der Stellungnahmen bzw. der Ergebniskommunikation ab. Ein Verfahren, bei dem die Adressaten mit den Rahmenbedingungen – kurze Fristen, konferenzielle Durchführung, mangelhafte Unterlagen – nicht zufrieden sind und sich dementsprechend nicht ernst genommen fühlen, wird wohl nicht zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen. Ebenso wird die Akzeptanz nicht zunehmen und längerfristig sogar die Glaubwürdigkeit des ganzen Verfahrens abnehmen, wenn die Verwertung der Stellungnahmen nicht transparent ist. Denn wenn die Adressaten nicht erfahren oder nicht nachvollziehen können, wie ihre Stellungnahmen verwertet wurden bzw. wie das Vorhaben aufgrund der Anhörung angepasst wurden, fühlen sie sich ebenfalls nicht ernst genommen.</p>

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BE	Kanton Bern
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. 4. 1999, SR 101
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
DBA	Doppelbesteuerungs-Abkommen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
eLEX	elektronisches Prozessinformationssystem der Eidgenössischen Steuerverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FDP	FDP.Die Liberalen
fedpol	Bundesamt für Polizei
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GPK	Geschäftsprüfungskommission

GR	Kanton Graubünden
GS	Generalsekretariat
JU	Kanton Jura
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft, SR 910.1
NW	Kanton Nidwalden
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
PaRV	Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung) vom 28. Oktober 2009, SR 818.311
PSV	Verordnung über Pflanzenschutz vom 27. 10. 2010 (Pflanzenschutzverordnung, PSV), SR 916.20
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. 11. 1998, SR 172.010.1
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SIPOL	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Rechtssammlung
StromVV	Stromversorgungsverordnung vom 14. 3. 2008 (StromVV), SR 734.71
SVP	Schweizerische Volkspartei
Swissmem	Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. 3. 2005, SR 172.061
VIV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. 8. 2005, SR 172.061.1
WACC	weighted average cost of capital
ZH	Kanton Zürich

Literatur und Dokumentenverzeichnis

Literatur

Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz (Handkommentar). Bern: Stämpfli Verlag AG.

Dokumentenverzeichnis

Botschaft vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG), BBl 2004 533.

Dokumente und Hilfsmittel der Departemente und Ämter

BJ, 2007, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz. Bern: Bundesamt für Justiz.

BJ, 2008, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Bern: Bundesamt für Justiz.

BJ, 2008, Gesetzgebungsleitfaden Modul Gesetz.

BJ, 2009, Gesetzgebungsleitfaden Modul Verordnung.

BK, o.J., Vernehmlassungsrecht – Ausbildungsveranstaltung Bundeskanzlei (Folienpräsentation).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren, Vernehmlassungsverfahren: Antrag (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren, Vernehmlassungsverfahren: Beschlussdispositiv (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren: Meldezettel bei Verordnungsentwürfen (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren: Muster eines Begleitschreibens für Organisationen (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren: Muster eines Begleitschreibens für Kantone (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Veröffentlichung und Bekanntmachung des Verfahrens: Informationsblatt VL (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Vernehmlassungsergebnis und Entwurf der Vorlage: Antrag (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Vernehmlassungsergebnis und Entwurf der Vorlage: Beschlussdispositiv (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen: Antrag (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen: Beschlussdispositiv (Roter Ordner).

BK, o.J., Vernehmlassungen und Anhörungen, Ablaufschema Vernehmlassungen/Anhörungen (Roter Ordner).

BK, o.J., Vernehmlassungen und Anhörungen, Aktennotiz: Varianten in Ver-

nehmlassungen (Roter Ordner).

BK, o.J., Vernehmlassungen und Anhörungen, Informationsblatt: Informationen zur Veröffentlichung und Bekanntmachung der Eröffnung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens (Roter Ordner).

BK, o.J., Vernehmlassungen und Anhörungen, Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten (Roter Ordner).

BK, 2002, Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden (BBI 2002 8385).

BK, 2006, Vernehmlassungen zu völkerrechtlichen Verträgen: Leitlinien zur Konsolidierung der Praxis.

BAG, o.J., Qualitätsmanagement BAG (QM BAG), Rechtsetzung (Prozessbeschreibungen). (http://wwwi.bag.admin.ch/recht/QM-RECHT/qm_index.php)

BAG, Ablaufschema Veröffentlichungen im Rahmen der Vernehmlassung (letzte Überarbeitung: 20.8.2010).

BAG, Merkblatt Anhörung und Vernehmlassung, 2.06.45 (letzte Änderung 22.12.2010).

BAG, Rechtsetzung BAG (BR-VO mit Anhörung), 2.06.17 (letzte Änderung 24.12.2010).

BLW, 2010, Verordnungspaket : Folien für das Kick-off meeting vom 6.Mai 2010.

BLW, 2010, Verordnungspaket: Auswertung der gemeinsamen Ämterkonsultation per 10. September 2010, Übersichtstabelle über die Änderungsvorschläge.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0100: Geschäft eröffnen.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0200: Aussprachepapier erarbeiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0300: Aussprachepapier: Ämterkonsultation durchführen und Stellungnahmen auswerten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0400: Aussprachepapier finalisieren und ans GS leiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0500: Aussprachepapier: Mitberichtsverfahren begleiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0600: Vernehmlassungsverfahren: Vernehmlassungsvorlage erarbeiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-

gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0700:
Vernehmlassungsverfahren: Ämterkonsultation durchführen und Stellungnahmen
auswerten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0800:
Vernehmlassungsverfahren: Vernehmlassungsvorlage finalisieren und ans GS lei-
ten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 0900:
Vernehmlassungsverfahren: Mitberichtsverfahren begleiten und Dokumente fina-
lisieren.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1000:
Vernehmlassungsverfahren: Publikation und Versand der Vernehmlassungsunter-
lagen.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1100:
Vernehmlassungsverfahren: Ergebnisbericht erarbeiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1200:
Vernehmlassungsverfahren: Ergebnis auswerten und weiteres Vorgehen bestim-
men.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1201:
Weiteres Vorgehen: Ämterkonsultation durchführen und Stellungnahmen auswer-
ten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1202:
Weiteres Vorgehen: BR-Antrag finalisieren und ans GS leiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1203:
Weiteres Vorgehen: Mitberichtsverfahren begleiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1204:
Weiteres Vorgehen: Publikation des Ergebnisberichts veranlassen.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1300:
Botschaftsverfahren: Erlassentwurf und Botschaft erarbeiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1400:
Botschaftsverfahren: Ämterkonsultation durchführen, Stellungnahmen auswerten
und Geschäft im KAV anmelden.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozess-
gruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1500:

Botschaftsverfahren: Botschaft und Erlassentwurf finalisieren und ans GS leiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1600: Botschaftsverfahren: Mitberichtsverfahren begleiten und Publikation vorbereiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1700: Parlamentsverfahren: Beratung in den Kommissionen begleiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1800: Parlamentsverfahren: Beratung in SR und NR begleiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 1900: Inkraftsetzungsverfahren: Inkraftsetzungsbeschluss erarbeiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 2000: Inkraftsetzungsverfahren: Ämterkonsultation durchführen und Stellungnahmen auswerten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 2100: Inkraftsetzungsverfahren: Inkraftsetzungsbeschluss finalisieren und ans GS leiten.

ESTV, o.J., Projekt: Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, Aktivität 2200: Inkraftsetzungsverfahren: Mitberichtsverfahren begleiten.

EJPD, o.J., Vernehmlassungs- und Anhörungsplanung 2. Halbjahr 2010.

VBS, 2004, Weisungen vom über das Rechtswesen im VBS.

VBS, o.J., Schema Rechtsetzung im VBS: Verordnung ohne Vernehmlassung (Anhang 1a zur Weisung über das Rechtswesen im VBS).

VBS, o.J., Schema Rechtsetzung im VBS: Verordnung mit Vernehmlassung (Anhang 1b zur Weisung über das Rechtswesen im VBS).

VBS, 2004, Konzept für die Zuständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen zu Rechtserlassen.

Materialien zu den Fallstudien

EVD, April 2010, Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz, Entwurfsbericht für die Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1847/Bericht.pdf>

EVD, April 2010, Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz, Begleitschreiben. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1847/Brief.pdf>

EVD, Juli 2010, Anhörung über die Totalrevision der Verordnung über Pflanzenschutz, Ergebnisbericht. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1847/Ergebnis.pdf>

EDI, Juni 2009, Anhörung zur Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Pas-

sivraucherschutzverordnung, PRSV), Entwurfsbericht für die Anhörung.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1762/Bericht.pdf>

EDI, Juni 2009, Anhörung zur Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV), Begleitschreiben.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1762/Brief.pdf>

EDI, Juni 2009, Anhörung zur Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV), Adressatenliste.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1762/Adressatenliste.pdf>

EDI, Oktober 2009, Anhörung zur Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PRSV), Ergebnisbericht.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1762/Ergebnis.pdf>

VBS, April 2010, Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Entwurfsbericht für die Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1898/Vorlage.pdf>

VBS, April 2010, Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Begleitschreiben.
http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1898/Brief_k.pdf

VBS, April 2010, Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Adressatenliste.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1898/Adressatenliste.pdf>

VBS, Juni 2010, Anhörung zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Ergebnisbericht.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1898/Ergebnis.pdf>

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Entwurfsbericht für die Anhörung.
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Vorlage.pdf>

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Begleitschreiben für die Organisationen.
http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Brief_Organisationen.pdf

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Begleitschreiben für die Parteien.
http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Brief_Parteien.pdf

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Begleitschreiben Haus der Kantone.
http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Brief_Haus_Kantone.pdf

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Adressatenliste Politische Parteien.
http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Adressatenliste_politische_Part_eien.pdf

UVEK, November 2009, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Adressatenliste Organisationen. http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Adressatenliste_Organisationen.pdf

UVEK, September 2010, Anhörung zum Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Ergebnisbericht. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/>

documents/1876/Ergebnisbericht.pdf

UVEK, Januar 2010, Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Entwurfsbericht für die Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Bericht.pdf>

UVEK, Januar 2010, Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Begleitschreiben. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Begleitbrief.pdf>

UVEK, Januar 2010, Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Adressatenliste. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Adressatenliste.pdf>

UVEK, Januar 2010, Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Anmeldeformular. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Anmeldeformular.pdf>

UVEK, Februar 2010, Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Protokoll der konferenziellen Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Protokoll.pdf>

UVEK, 2010 (ohne Datum), Anhörung zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 Bst. B der Stromversorgungsverordnung (StromVV) und dem neuen Anhang 1, Ergebnisbericht. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1888/Ergebnis.pdf>

EFD, Juli 2009, Anhörung zum Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Entwurfsbericht für die Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1894/Bericht.pdf>

EFD, Juli 2009, Anhörung zum Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Begleitschreiben. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1894/Brief.pdf>

EFD, 2009 (ohne Datum), Anhörung zum Bericht über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Abkommens mit der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Ergebnisbericht. http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1894/Ergebnis_d.pdf

EJPD, Juni 2009, Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens, Entwurfsbericht für die Anhörung. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1786/Bericht.pdf>

EJPD, Juni 2009, Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens, Begleitschreiben. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1786/Begleitschreiben.pdf>

EJPD, Juni 2009, Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens, Adressatenliste. <http://www.admin.ch/>

[ch/d/gg/pc/documents/1786/Adressen.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1786/Adressen.pdf)

EJPD, September 2009, Anhörung zum Bundesgesetz über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens, Ergebnisbericht. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1786/Ergebnis.pdf>

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

* *Telefoninterview*, ** *schriftliche Antwort*

Bundesverwaltung

Baeriswyl Pesenti, Petra*	Co-Leiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Sektion Alkohol, BAG, Bern
Duss, Pascal*	Internationaler Steuerexperte, Länderdienst I, Abteilung für Internationales, ESTV, Bern
Gansner, Patrick	Chef Strategie und Internationales, Sicherheitspolitik GS VBS, Bern
Gysler, Matthias	Leiter Sektion Energiepolitik, Abteilung Energiewirtschaft, Bundesamt für Energie, Ittigen
Heierli Probst, Claudia	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stab GS EJPD, Bern
Hübscher Schmuki, Barbara	Stellvertretende Generalsekretärin, Geschäftsleitung, GS EVD, Bern (neu: Stellvertretende Generalsekretärin, Bundesratsgeschäfte, GS UVEK)
Kojic, Duschan	Jurist, Sektion Recht, Bereich Bundesrat, Bundeskanzlei, Bern
Krauer, Markus	Chef Rechtsetzung, Recht VBS, GS VBS, Bern
Neuhaus Schwartz, Sandra	Stellvertreterin Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte, Geschäftsplanung und -koordination, GS EDI, Bern (neu: wissenschaftliche Mitarbeiterin, Direktionsstab Bundesamt für Sozialversicherungen)
Offner, Astrid*	Stellvertretende Chefin Fachbereich Internationale Verträge, BJ, Bern
Rösli, Richard	Leiter Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte, Geschäftsplanung und Koordination, GS UVEK, Bern
Sägesser, Thomas	Stellvertretender Generalsekretär, GS EFD, Bern, (neu: juristischer Berater für Verwaltungsrecht, Fachreferenten und Berater, GS EFD)
Saladin, Gerhard	Stellvertreter Chef Rechtsetzung, Recht VBS, GS VBS, Bern
Tscharland, Eva*	Juristin, Direktionsbereich Landwirtschaftliche Produktionsmittel, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern
Vavricka, Viktor	Chef Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Direktion für Völkerrecht, EDA, Bern
Weber, Urs*	Fachreferent Stab bundesnahe Unternehmen, GS UVEK, Bern

Gerichte

Ozimek, Joanna*	Juristische Mitarbeiterin, Präsidialsekretariat Bundesverwaltungsgericht, Bern
Tschümperlin, Paul*	Generalsekretär, Bundesgericht, Lausanne

Kantone

Blaser, Andrea	Leiterin Politik + Report, Polizei- und Militärdirektion Kanton Bern, Bern
Brunetti, Mario	Generalsekretär, Generalsekretariat Departement für Finanzen und Soziales Kanton Thurgau, Frauenfeld
Cramer, Alberto*	Departementssekretär Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Kanton Graubünden, Chur
Eccoffey, Roland	Chef de l'office des affaires extérieures, Canton de Vaud, Lausanne
Gianella, Giampiero	Cancelliere, Cancelleria dello Stato, Repubblica e Cantone Ticino, Bellinzona
Gonzenbach, Rainer	Staatsschreiber, Staatskanzlei Kanton Thurgau, Frauenfeld
Hannes Teuscher*	Leiter Geschäftsbereich Recht + Koordination, Steuerverwaltung Kanton Bern, Bern
Hollenstein, Hans	Regierungspräsident, Kanton Zürich, Zürich
Jacquod, Sigismond	Chancelier d'Etat, Chancellerie d'Etat République et Canton du Jura, Delémont
Jöhr, Jean-François	Stellvertretender Generalsekretär, Polizei- und Militärdirektion Kanton Bern, Bern
Jörg, Silvio*	Departementssekretär Kultur und Umweltschutz, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Kanton Graubünden, Chur
Käser, Hans-Jürg	Regierungsrat, Polizei- und Militärdirektion Kanton Bern, Bern
Koch, Bernhard	Vizepräsident des Regierungsrates, Kanton Thurgau, Frauenfeld
Kündig, Christophe*	Chef station protection des plantes, Service de l'agriculture Canton de Vaud, Morges
Maissen, Sandra	Geschäftsführende Sekretärin, KdK, Bern
Mann, Gerhard*	Leiter Bereich Bewilligungen, Freiheitsentzug, Soziales, Sicherheitsdirektion Kanton Basel-Landschaft, Liestal
Marina Züger	Chefin Bereich Recht, Steueramt Kanton Zürich, Zürich
Minger, Thomas	Leiter Bereich Innenpolitik, KdK, Bern

Murer, Hugo	Landschreiber, Staatskanzlei Kanton Nidwalden, Stans
Pierre-Arnauld Füeg*	Chef de service, Service des contributions Canton du Jura, Delémont
Schmid, Martin	Regierungspräsident, Kanton Graubünden, Chur
Tschäppeler, Hans-Peter	Generalsekretär, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Zürich
Wyder Kobelt, Regula	Juristische Sachbearbeiterin, Generalsekretariat Departement für Finanzen und Soziales Kanton Thurgau, Frauenfeld

Verbände, Interessengruppen, Parteien

Altwegg, Andres*	Dr., Abteilung Produktion (Baumschule), Jardin Suisse Unternehmerverband Gärtner Schweiz, Brugg
Ammann, Regina	Mitglied der Geschäftsleitung, economiesuisse, Zürich
Ammann, Thomas*	Bautechnischer Mitarbeiter, Schweizerischer Hauseigentümergeverband HEV, Zürich
Angele, Patrick*	Sekretär, Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), Sektion Zürich, Zürich
Baltisser, Martin	Generalsekretär, Schweizerische Volkspartei, Bern
Bardet, Loïc*	Sekretär, FPVS Fédération des pépiniéristes-viticulteurs suisses, Lausanne
Behrens, Miriam **	Generalsekretärin, Grüne Partei der Schweiz, Bern
Betz, Peter	Geschäftsleiter, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE, Aarau
Bolay, Guy-Philippe*	Directeur adjoint, CVCI Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Lausanne
Bolz, Susanne*	Leiterin Protection, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Bregy, Georg*	Leiter Produktion, Schweizerischer Obstverband, Zug
Brunisholz, Jean*	Mitglied der Direktion, Swissbanking, Basel
Bühlmann, Lukas*	Direktor, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), Bern
Chavaz, Julien	Fraktionssekretär, FDP.Die Liberalen, Bern
Daum, Thomas	Direktor, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich
Diethelm, Pascal*	Präsident, Oxy Romandie, Genf
Egger, Thomas*	Direktor, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Bern

Froidevaux, Denis*	Vizepräsident, Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG), Zürich
Gartenmann, Werner*	Geschäftsführer, AUNS - Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, Bern
Graf, Michel*	Direktor, Sucht Info Schweiz – Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne
Gut, Ulrich E.*	Geschäftsführer, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA), Küsnacht
Häberli, Martin*	Vizedirektor, Interessengemeinschaft Energieintensiver Branchen IGEB/ZPK, Zürich
Hari, Niklaus	Leiter Kommunikation, stellvertretender Generalsekretär, Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP, Bern
Hofmann, Max*	Generalsekretär, Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB), Luzern
Horber, Rudolf	Chefökonom, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern
Hostettler, Stefan	Politischer Fachsekretär, Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP, Bern
Howald, Kurt*	Geschäftsführer, Aerosuisse, Bern
Kneubühler, Peter*	Kommunikationschef, stellvertretender Generalsekretär, strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS, Bern
Kohl, Jean-Philipp*	Vizedirektor, Bereichsleiter Wirtschaftspolitik, Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, Swissmem, Zürich
Kuster, Bernhard*	Direktor, Gastrosuisse, Zürich
Küttel, Remo*	Assistent des Präsidenten der Fachgruppe Steuern, Treuhand-Kammer, Zug
Liaudat, André*	Präsident, Pro Militia Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee, Freiburg
Meyer, Thomas*	swiss Cigarette c/o Centre Patronal, Geschäftsstelle Bern, Bern
Müller, Walter*	Geschäftsführer, Gruppe Grosser Stromkunden GGS, Root Längenbold
Nguyen, Ducphong*	Universität Lausanne (neu: Analyst bei Nestlé Nespresso S.A)
Pasquier-Eichenberger, Isabelle	Stellvertreterin der Geschäftsleitung, Agridea Schweizerische Vereinigung für Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Lausanne
Savary, Jean-Félix*	Generalsekretär, GREA Groupement romand d'études des addictions, Yverdon-les-Bains

Schäfer, Otto*	Beauftragter für Theologie und Ethik, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK), Bern
Schiesser, Hans Kaspar*	Projektentwicklung, Forschung, Güterverkehr, Verband für den öffentlichen Verkehr (VöV), Bern
Schneider, Urs	Leiter Kommunikation, stellvertretender Generalsekretär, Schweizerischer Bauernverband, Brugg
Schütz, Hansueli	Volkswirtschaftlicher Berater, Kaufmännische Verband, Zürich
Schwendimann, Christian	Geschäftsführer, zürirauchfrei, Zürich
Siegenthaler, Christophe*	Teamleiter Campaigning, strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS, Bern
Steiner, Pascale*	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Bern
Thomann, Irène*	Aktuarin, Chance Schweiz, Winterthur
Trombitas, Mila*	Stellvertretende Direktorin, Schweizerischer Tourismusverband (STV), Bern
Trunz, Manuel*	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz CVP, Bern
Tschirren, Martin*	Leiter Öffentlichkeitsarbeit, stellvertretender Geschäftsleiter Schweizerischer Städteverband, Bern
Voellmy, Kaspar	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Schweizerische Volkspartei SVP, Bern
von der Weid, Sabine	Directrice du Département de politique générale, Fédération des Entreprises Romandes, Genf
Wehrli, Laurent*	Zentralpräsident, Schweizerischer Feuerwehrverband, Gümliigen
Wieser, Andreas*	Leiter Recht, Finanzen und Support, Gesundheitsförderung Schweiz, Bern
Zimmermann, Rolf	Geschäftsführender Sekretär, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern

Anhang 1: Analyse der Grunddaten: Raster Datenerhebung

Erhobene Grunddaten nach Phasen

	Label	Variable	Erläuterung
Entscheid	Code	Code Fundstelle	Angabe der Fundstelle auf der BK-Internetseite. Bsp.: V-10-1 bedeutet Vernehmlassung aus dem Jahr 2010, an Position 1 auf der Seite aufgeführt.
	Art	Art des Verfahrens	V: Vernehmlassung A: Anhörung
	Form	Form des Verfahrens	s: schriftlich k: konferenziell
	Titel	Titel des Vorhabens	Titel des Vorhabens wie auf der BK-Internetseite angegeben.
Planung	Behörde	Eröffnende Behörde	Art der Behörde, die das Verfahren eröffnet. BR: Bundesrat (Vernehmlassungen) Parl: Parlament/parlamentarische Kommission (Vernehmlassungen) Dep: Departement (Anhörungen) Amt: Verwaltungseinheit (Anhörungen) Kom: Behördenkommission (Anhörungen)
	Dep	Zuständiges Departement	Departement, in dessen Zuständigkeit der Gegenstand des Verfahrens fällt. Auch bei Verfahren, die vom Parlament oder einer Behördenkommission eröffnet werden, ist die departementale Zuständigkeit angegeben.
	Amt	Zuständiges Amt	Verwaltungseinheit, in deren Zuständigkeit der Gegenstand des Verfahrens fällt. Auch bei Verfahren, die vom Parlament oder einer Behördenkommission eröffnet werden, ist die zuständige Verwaltungseinheit angegeben. (Als Indikator diente die E-Mail-Adresse der Kontaktperson).
	Eröffnung	Eröffnungsdatum	Datum der Eröffnung des Verfahrens
	Abschluss	Abschlussdatum	Datum des Abschlusses des Verfahrens
	Dauer	Dauer des Verfahrens	Dauer des Verfahrens in Tagen
	Drei-Monats-Frist	Einhaltung der Drei-Monats-Frist	Vernehmlassungen: – ja: Dauer des Verfahrens > 90 Tage – nein: Dauer des Verfahrens < 90 Tage Anhörungen: A
	Ferienverlängerung	Angemessene Verlängerung der Frist wegen Ferien	Vernehmlassungen: – ja: Frist, welche die Bundesratsferien bzw. Weihnachten und Neujahr einschliesst, wurde um 21 bzw. 10 Tage verlängert. – nein: Frist, welche die Bundesratsferien bzw. Weihnachten und Neujahr einschliesst, wurde nicht entsprechend verlängert. Anhörungen: A
	Adressaten	Anzahl Adressaten	Gesamtzahl der Adressaten, die zu einer Stellungnahme eingeladen wurden
	Ständige	Anzahl ständige Adressaten	Anzahl der ständigen Adressaten (von der Gesamtzahl), die zu einer Stellungnahme eingeladen wurden

Durchführung	Vorlagenumfang	Seitenumfang Vorlage	Anzahl Seiten der Vorlage
	Berichtsumfang	Seitenumfang des erläuternden Berichts	Anzahl Seiten des erläuternden Berichts
	Fragevorgabe	Vorgabe von Fragen/Format an Adressaten	ja: Versand von Fragen, eines Fragebogens oder einer Vorlage für das Format der Stellungnahme nein: keine Vorgaben an Adressaten versandt
	Kontaktstelle	Kontaktstelle Verwaltung	Auf BK-Internetseite aufgeführte Kontaktstelle bzw. -person (E-Mail-Adresse)
Ergebnisse	Stellungnahmen	Anzahl eingereichter Stellungnahmen	Gesamtzahl der eingereichten Stellungnahmen
	Stellungnahmen nicht Eingeladene	Anzahl eingereichter Stellungnahmen von nicht eingeladenen Akteuren	Anzahl an Stellungnahmen von Akteuren, die nicht eingeladen worden waren
	Teilnahme konferenziell	Anzahl Teilnehmende an konferenziellen Verfahren	Anzahl Akteure, die an konferenziellem Verfahren teilgenommen haben
	Ergebnisbericht	Publikation des Ergebnisberichtes	ja: Ergebnisbericht ist auf BK-Internetseite publiziert nein: Ergebnisbericht ist nicht publiziert

Anhang 2: Vorgaben aus Vernehmlassungsgesetz und Vernehmlassungsverordnung nach Phasen

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
Entscheid		
Art des Verfahrens	<p>Art. 3 VIG Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens</p> <p>¹ Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Verfassungsänderungen; b. Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g der Bundesverfassung; c. völkerrechtlichen Verträgen, die nach den Art.n 140 Abs. 1 Bst. b und 141 Abs. 1 Bst. d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen. <p>² Zu anderen Vorhaben wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, wenn sie von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.</p> <p>³ Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind.</p> <p>Art. 164 Abs. 1 BV Gesetzgebung</p> <p>¹ Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Ausübung der politischen Rechte; b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte; c. die Rechte und Pflichten von Personen; d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben; e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes; f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts; g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden. 	<p>Art. 10 Abs. 1 VIG Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite</p> <p>¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei kann zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören.</p> <p>Art. 4 VIV Koordination</p> <p>² Sie [die Departemente] legen in Absprache mit der Bundeskanzlei fest, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist.</p> <p>Art. 11 Abs. 2 VIV Bundesgericht und andere richterliche Behörden des Bundes</p> <p>² Betrifft eine Vorlage die Stellung, Organisation oder Verwaltung des Bundesgerichtes oder einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere betroffene richterliche Be-</p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
	<p>Art. 6 Bst. a VIV Antrag an den Bundesrat</p> <p>Das Departement oder die Bundeskanzlei legt im Antrag an den Bundesrat auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens insbesondere dar:</p> <p>a. ob das Vernehmlassungsverfahren gestützt auf Art. 3 Abs. 1 VIG oder gestützt auf Art. 3 Abs. 2 VIG durchgeführt werden muss;</p> <p>Art. 4 VIV Koordination</p> <p>² Sie [die Departemente] legen in Absprache mit der Bundeskanzlei fest, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist.</p>	<p>hörde des Bundes vor der Eröffnung der Vernehmlassung zu einer Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung eingeladen. Sie werden in der Vernehmlassung wiederum zur Stellungnahme eingeladen.</p>
Form des Verfahrens	<p>Art. 7 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. b VIG Form und Frist</p> <p>¹ Das Vernehmlassungsverfahren wird schriftlich, in Papierform und in elektronischer Form, durchgeführt.</p> <p>³ Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise:</p> <p>b. das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden.</p> <p>Art. 6 Bst. b VIV Antrag an den Bundesrat (Art. 3 und 7 VIG)</p> <p>Das Departement oder die Bundeskanzlei legt im Antrag an den Bundesrat auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens insbesondere dar:</p> <p>b. weshalb das Vernehmlassungsverfahren ausnahmsweise konferenziell durchgeführt werden soll.</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
Planung		
Koordination	<p>Art. 5 Abs. 3 VIG Eröffnung</p> <p>³ Die Bundeskanzlei koordiniert die Vernehmlassungen und gibt jede Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen öffentlich bekannt.</p> <p>Art. 3 VIV Halbjahresplanung</p> <p>Die Departemente und die Bundeskanzlei erstellen eine Halbjahresplanung ihrer Vernehmlassungen.</p> <p>Art. 4 Abs. 1 und 3 VIV Koordination</p> <p>¹ Die Departemente orientieren die Bundeskanzlei über die Planung ihrer Vernehmlassungen; sie nennen ihr zu jeder Vorlage den Titel in den drei Amtssprachen und die Frist zur Einreichung der Stellungnahmen.</p> <p>³ Die Bundeskanzlei sorgt für die zeitliche Koordination der Vernehmlassungen.</p> <p>Art. 5 VIV Information und Veröffentlichung</p> <p>¹ Die Bundeskanzlei informiert den Bundesrat, die Büros der eidgenössischen Räte, die Kantone, die politischen Parteien und die Medien halbjährlich über die geplanten Vernehmlassungen.</p> <p>² Sie veröffentlicht halbjährlich in elektronischer Form eine Liste der geplanten Vernehmlassungen.</p>	<p>Art. 2 Abs. 2 Bst. a VIV Anhörungen</p> <p>² Für Anhörungen gelten sinngemäss die folgenden Bestimmungen:</p> <p>a. Sie werden in die Halbjahresplanung aufgenommen (Art. 3–5 VIV).</p>
Adressatenkreis	<p>Art. 4 VIG Teilnahme</p> <p>¹ Jede Person und jede Organisation kann sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.</p> <p>² Zur Stellungnahme eingeladen werden:</p> <p>a. die Kantone;</p> <p>b. die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien;</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>

- c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete;
- d. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft;
- e. die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise.

³ Die Bundeskanzlei führt die Liste der Vernehmlassungsadressaten nach Abs. 2 Bst. a–d.

Art. 3 Abs. 3 VIG **Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens**

³ Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind.

Art. 9 Abs. 2 VIV **Begleitschreiben an die Adressaten**

² Das Begleitschreiben an die Kantone geht an die Regierungen.

Art. 10 VIV **Adressatenliste**

¹ Die Adressatenliste enthält die ständigen Adressaten gemäss Art. 4 Abs. 3 VIG sowie die von den Departementen im Einvernehmen mit der Bundeskanzlei bestimmten interessierten Kreise.

² Die Adressatenlisten enthalten keine Einheiten der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung.

Art. 11 VIV **Bundesgericht und andere richterliche Behörden des Bundes**

¹ Betrifft eine Vorlage das Verfahren vor dem Bundesgericht oder vor einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere betroffene richterliche Behörde des Bundes zur Stellungnahme eingeladen.

² Betrifft eine Vorlage die Stellung, Organisation oder Verwaltung des Bundesgerichtes oder einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere betroffene richterliche Behörde des Bundes vor der Eröffnung der Vernehmlassung zu einer Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung eingeladen. Sie werden in der Vernehmlassung wiederum zur Stellungnahme eingeladen.

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
	<p>Art. 17 Abs. 1 VIV Konferenzielles Vernehmlassungsverfahren</p> <p>¹ Das konferenzielle Vernehmlassungsverfahren kann auch gruppenweise durchgeführt werden.</p>	
Fristen	<p>Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. a VIG Form und Frist</p> <p>² Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert.</p> <p>³ Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise:</p> <p>a. die Frist verkürzt werden.</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>
	<p>Art. 6 Bst. c VIV Antrag an den Bundesrat</p> <p>Das Departement oder die Bundeskanzlei legt im Antrag an den Bundesrat auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens insbesondere dar:</p> <p>c. weshalb von der Frist nach Art. 7 Absätze 2 und 3 VIG ausnahmsweise abgewichen werden soll.</p>	
Zuständige Behörde	<p>Art. 6 VIG Durchführung</p> <p>¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei bereitet das Vernehmlassungsverfahren vor, führt es durch, stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen und wertet sie aus.</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
Durchführung		
Eröffnung	<p>Art. 5 Abs. 1 und 3 VIG Eröffnung</p> <p>¹ Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über seine Erlassentwürfe.</p> <p>³ Die Bundeskanzlei koordiniert die Vernehmlassungen und gibt jede Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen öffentlich bekannt.</p> <p>Art. 12 VIV Information und Veröffentlichung</p> <p>¹ Die Bundeskanzlei informiert die Medien unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrates.</p> <p>² Sie informiert die Büros der eidgenössischen Räte unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrates über die Eröffnung einer Vernehmlassung zu einer Verordnung.</p> <p>³ Sie führt eine in elektronischer Form öffentlich zugängliche Liste der eröffneten Vernehmlassungen.</p> <p>Art. 13 VIV Bekanntmachung</p> <p>Die Bundeskanzlei gibt die Eröffnung jeder Vernehmlassung im Bundesblatt bekannt.</p>	<p>Art. 2 Abs. 1 VIV Anhörungen</p> <p>¹ Anhörungen werden von der Bundeskanzlei, den Departementen sowie im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches von den Ämtern und Behördenkommissionen eröffnet.</p> <p>Art. 2 Abs. 2 Bst. b VIV Anhörungen</p> <p>² Für Anhörungen gelten sinngemäss die folgenden Bestimmungen: b. Sie werden in die öffentlich zugängliche Liste aufgenommen (Art. 12 Abs. 3 VIV), und die Unterlagen werden in elektronischer Form öffentlich zugänglich gemacht (Art. 14 Abs. 1 VIV).</p> <p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
Unterlagen	<p>Art. 9 Abs. 1 Bst. a VIG Öffentlichkeit</p> <p>¹ Öffentlich zugänglich sind:</p> <p>a. die Vernehmlassungsunterlagen.</p> <p>Art. 7 Abs. 2 und 3 VIV Beilagen zum Antrag an den Bundesrat</p> <p>² Die Vernehmlassungsunterlagen umfassen:</p> <p>a. die Vernehmlassungsvorlage;</p> <p>b. den erläuternden Bericht;</p> <p>c. die Begleitschreiben an die Adressaten;</p> <p>d. die Adressatenliste.</p> <p>³ Die Beilagen sind in den drei Amtssprachen zu erstellen. Bei völkerrechtlichen Verträgen können Vernehmlassungsvorlage und erläuternder Bericht in dringlichen Fällen in nur einer oder zwei Amtssprachen erstellt werden.</p> <p>Art. 8 VIV Erläuternder Bericht</p> <p>Der erläuternde Bericht gibt einen kurzen Überblick über die Vorlage, legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar und enthält Ausführungen zur Umsetzung. Bei Erlassentwürfen sind die einzelnen Bestimmungen zu erläutern. Im Übrigen gelten die Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften des Bundesrates sinngemäss.</p> <p>Art. 9 Abs. 1 VIV Begleitschreiben an die Adressaten</p> <p>¹ Das Begleitschreiben enthält:</p> <p>a. einen Hinweis auf den Eröffnungsentscheid;</p> <p>b. die Angabe der Vernehmlassungsfrist;</p> <p>c. gegebenenfalls Fragen zu den wesentlichen Punkten der Vorlage;</p> <p>d. die elektronische Bezugsquelle für die Vernehmlassungsunterlagen.</p>	<p>Art. 2 Abs. 2 Bst. b VIV Anhörungen</p> <p>² Für Anhörungen gelten sinngemäss die folgenden Bestimmungen:</p> <p>b. Sie werden in die öffentlich zugängliche Liste aufgenommen (Art. 12 Abs. 3 VIV), und die Unterlagen werden in elektronischer Form öffentlich zugänglich gemacht (Art. 14 Abs. 1 VIV).</p> <p><i>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</i></p> <p><i>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</i></p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
	<p>Art. 14 VIV Vernehmlassungsunterlagen</p> <p>¹ Die Bundeskanzlei macht die Vernehmlassungsunterlagen unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrates über die Eröffnung in elektronischer Form öffentlich zugänglich.</p> <p>² Die Vernehmlassungsunterlagen werden durch die zuständige Verwaltungseinheit oder durch das Bundesamt für Bauten und Logistik an die Vernehmlassungsadressaten versendet.</p>	
Form der Stellungnahme	<p>Art. 15 VIV Form der Stellungnahmen</p> <p>Die Stellungnahmen sind in Papierform oder in elektronischer Form einzureichen.</p> <p>Art. 7 Abs. 4 VIG Form und Frist</p> <p>⁴ Über ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren ist Protokoll zu führen.</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>
	<p>Art. 17 Abs. 2 VIV Konferenzielles Vernehmlassungsverfahren</p> <p>² Bei einem konferenziellen Vernehmlassungsverfahren ist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu gewähren.</p>	
Ergebnisse		
Auswertung	<p>Art. 8 VIG Behandlung der Stellungnahmen</p> <p>Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.</p> <p>Art. 20 VIV Ergebnisbericht</p> <p>¹ Der Ergebnisbericht informiert über die eingereichten Stellungnahmen und fasst deren Inhalte übersichtlich und wertungsfrei zusammen.</p> <p>² Bei konferenziellen Vernehmlassungen bildet zusätzlich das Protokoll Teil des Ergebnisberichtes.</p>	<p>Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.</p>

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn.	Vorgaben Anhörung
	<p>Art. 18 VIV Antrag an den Bundesrat</p> <p>¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei gewichtet und bewertet im Antrag an den Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassend. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.</p> <p>² Besteht auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse in wesentlichen Punkten der Vorlage Unklarheit über das weitere Vorgehen, ist dem Bundesrat zuerst Antrag über das weitere Vorgehen zu stellen.</p> <p>Art. 19 Abs. 1 VIV Beilagen zum Antrag</p> <p>¹ Dem Antrag liegen bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Ergebnisbericht; b. der Entwurf der Vorlage sowie bei Vorlagen des Bundesrates an die Bundesversammlung der Entwurf der Botschaft, sofern nicht zuerst dem Bundesrat ein Antrag über das weitere Vorgehen gestellt wird; c. der Entwurf der Medienmitteilungen. 	
Publikation	<p>Art. 9 Abs. 1 Bst. b–c und Abs. 2–3 VIG Öffentlichkeit</p> <p>¹ Öffentlich zugänglich sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> b. nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen und die Protokolle von konferenziellen Vernehmlassungsverfahren; c. nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse. <p>² Die Stellungnahmen werden durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form zugänglich gemacht und können zu diesem Zweck technisch aufbereitet werden.</p> <p>³ Das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 20041 findet keine Anwendung.</p> <p>Art. 16 VIV Veröffentlichung der Stellungnahmen</p> <p>Die zuständige Verwaltungseinheit macht die Stellungnahmen und die Protokolle der konferenziellen Ver-</p>	<p><i>Art. 21</i> Art. 10 Abs. 2 VIG Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite</p> <p>² Das Ergebnis einer Anhörung ist öffentlich zugänglich zu machen.</p> <p>Art. 2 Abs. 2 Bst. c VIV Anhörungen</p> <p>² Für Anhörungen gelten sinngemäss die folgenden Bestimmungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Über die Ergebnisse wird ein Bericht erstellt (Art. 20 Abs. 1 und 21 Abs. 2 VIV).

Phase/Aspekt	Vorgaben Vernehmlassungen im engeren Sinn. Vernehmlassungsverfahren nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich zugänglich. Art. 21 VIV Information und Veröffentlichung ¹ Die Bundeskanzlei informiert die Medien unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrates. ² Die Bundeskanzlei macht den Ergebnisbericht unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrates in elektronischer Form öffentlich zugänglich. ³ Die zuständige Verwaltungseinheit informiert die Vernehmlassungsteilnehmer über die Veröffentlichung des Ergebnisberichtes unter Hinweis auf die elektronische Bezugsquelle bei der Bundeskanzlei.	Vorgaben Anhörung Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen ³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.
Zielerreichung		
Zweck	Art. 2 VIG Zweck des Vernehmlassungsverfahrens ¹ Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. ² Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.	Art. 2 Abs. 3 VIV Anhörungen ³ Die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung können auf Anhörungen angewendet werden, wenn sich das als sinnvoll erweist.

Quelle: Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061) und Vernehmlassungsverordnung (SR 172.061.1).

Anhang 3: Interviewleitfäden

Die folgenden vier Leitfäden stellen Basisversionen dar, die je nach Zielperson bzw. Fall inhaltlich noch angepasst wurden.

A) Leitfaden Interviews Bundesverwaltung – Generalsekretariate

Planung:

- 1 Wie definiert das Departement das Instrument der Anhörung (in Abgrenzung zur Vernehmlassung im engeren Sinn)?
- 2 In welchen Fällen führt das Departement oder führen Ämter eigene Anhörungen zu Vorhaben untergeordneter Tragweite durch?
- 3 Unter welchen Voraussetzungen wird ein konferenzielles Verfahren gewählt?
- 4 Verfügt das Departement, verfügen die Ämter über departements- oder amtsinterne Entscheidungshilfen (Kriterien, Entscheidungsbaum o.ä.)?
- 5 Gibt es Bestrebungen, die Praxis des Departements mit den anderen Departementen zu harmonisieren?
- 6 Wer ist in Bezug auf die Durchführung von Anhörungen an der Entscheidvorbereitung beteiligt?
- 7 Wer entscheidet letztlich, ob eine Anhörung durchgeführt werden soll?
- 8 Gibt es, in Entsprechung zur Planung der BK eine interne mittelfristige Planung? Gibt es Anhörungen, die untergehen und nicht oder verspätet gemeldet werden?
- 9 Was für Fristen werden angesetzt?
- 10 Wie werden die Fristen für Anhörungen festgelegt (Kriterien, Weisungen)? Welche Rolle spielt die «Dringlichkeit»?
- 11 Welche Praxis der Definition von Fristen lässt sich beobachten?
- 12 Wie wird eine möglichst sachgerechte und objektiv nachvollziehbare Auswahl der Adressaten sichergestellt?
- 13 Wer entscheidet letztlich über die Adressatenliste?

Durchführung:

- 14 Ist eine Auskunftsstelle / Hotline eingerichtet?
- 15 Bei konferenziellen Anhörungen: Wurde ein aussagekräftiges Protokoll erstellt?

Ergebnisse:

- 16 Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen: Gibt es Anleitungen, interne Absprachen zur Koordination? Wie viele Personen gelangen in Situationen, in denen ein Bericht zur Anhörung verfasst werden muss?
- 17 Gibt es dazu Vorgaben, Weisungen oder Hilfsmittel wie z. B. Checklisten?
- 18 Sind die zuständigen Stellen über das Ergebnis orientiert?

- 19 Führt die bisherige Praxis Ihres Departements zu den vom VIG für Anhörungen angestrebten Ergebnissen?

B) Leitfaden Interviews Bundesverwaltung – durchführende Stellen

Planung:

- 1 Wie definiert das Departement/Amt das Instrument der Anhörung (in Abgrenzung zur Vernehmlassung)?
- 2 In welchen Fällen führen die Departemente oder Ämter eigene Anhörungen zu Vorhaben untergeordneter Tragweite durch?
- 3 Unter welchen Voraussetzungen wird ein konferenzielles Verfahren gewählt?
- 4 Verfügen das Departement oder das Amt über departements- oder amtsinterne Entscheidungshilfen (Kriterien, Entscheidungsbaum o.ä.)?
- 5 Gibt es Bestrebungen, die Praxis ihres Departements mit den anderen Departementen zu harmonisieren?
- 6 Wer ist an der Entscheidvorbereitung beteiligt?
- 7 Wer entscheidet letztlich, ob eine Anhörung durchgeführt werden soll?
- 8 Gibt es, in Entsprechung zur Planung der BK eine interne mittelfristige Planung? Gibt es Anhörungen, die untergehen und nicht oder verspätet gemeldet werden?
- 9 Was für Fristen werden angesetzt?
- 10 Wie werden die Fristen für Anhörungen festgelegt (Kriterien, Weisungen)? Welche Rolle spielt die «Dringlichkeit»?
- 11 Welche Praxis der Definition von Fristen lässt sich beobachten?
- 12 Wie wird eine möglichst sachgerechte und objektiv nachvollziehbare Auswahl der Adressaten sichergestellt?
- 13 Wer entscheidet letztlich über die Adressatenliste?

Durchführung:

- 14 Ist eine Auskunftsstelle / Hotline eingerichtet?
- 15 Bei konferenziellen Anhörungen: Wurde ein aussagekräftiges Protokoll erstellt?

Ergebnisse:

- 16 Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen: Gibt es Anleitungen, interne Absprachen zur Koordination? Wie viele Personen gelangen in Situationen, in denen ein Bericht zur Anhörung verfasst werden muss?
- 17 Gibt es dazu Vorgaben, Weisungen oder Hilfsmittel wie z. B. Checklisten?
- 18 Sind die zuständigen Stellen über das Ergebnis orientiert?
- 19 Zufriedenheit: Hat Anhörung einen Mehrwert gebracht im Sinne des VIG (Akzeptanz erhöhen, Partizipation ermöglichen, Knowhow abholen)
- 20 Standen die Ergebnisse der Anhörung im Einklang mit den Erwartungen und mit dem Aufwand?

C) Leitfaden Interviews Kantonsvertreter (Ebene Regierung, Staatsschreiber)

- 1 Inwieweit unterscheidet Ihr Kanton zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen des Bundes? Welchen Stellenwert haben Anhörungen, welchen Vernehmlassungen?
- 2 Ist Ihnen Halbjahresplanung der Bundeskanzlei zu Anhörungen und Vernehmlassungen vertraut? Berücksichtigen Sie / Ihr Departement diese bei der eigenen Arbeits-/Jahresplanung
- 3 Über welche Eintrittspforten gelangen Einladungen zu Anhörungen der Bundesverwaltung zur Verwaltung, zu einzelnen Verwaltungseinheiten? Einschätzung der aktuellen Situation?
- 4 Wo wird entschieden, ob eine Teilnahme an einer Anhörung erfolgt oder nicht? Wer unterzeichnet die Anhörungsantwort?
- 5 Welche sind für Sie die wesentlichsten Motive Ihres Kantons, an Anhörungen teilzunehmen? Haben Sie schon auf die Teilnahme von Anhörungen verzichtet? Wann bzw. wieso fällt der Entscheid für, wann gegen eine Teilnahme aus?
- 6 Sind Anhörungen als Standardprozesse erfasst und beschrieben?
- 7 Wie kommen die Antworten zustande? Gibt es interne Konsultationen (anderer Ämter), wird externes Knowhow einbezogen?
- 8 Nehmen Sie u.U. Kontakt mit anderen Kantonen auf? Gibt es eine Arbeitsteilung oder Absprachen, z.B. mit Direktorenkonferenzen wie KKJPD oder GDK o.a.?
- 9 Wie schätzen Sie ein:
 - die Art, wie die Kantone (Regierung, Verwaltungseinheiten) begrüsst werden
 - die Vorlage der Anhörung
 - die Erläuterungen zur Vorlage
 - die Adressatenlisten
 - andere Qualitätsaspekte von Anhörungen
- 10 Die Fristen sind bei Anhörungen nicht reguliert. Wie schätzen Sie die gängige Praxis ein?
- 11 Unter welchen Voraussetzungen finden Sie konferenzielle Verfahren für Anhörungen sinnvoll?
- 12 Was geschieht mit dem Ergebnisbericht? Erhalten Sie ihn, wird er gelesen, intern weitergereicht?
- 13 Wie beurteilen Sie die Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen im Ergebnisbericht? Was tun Sie, wenn Sie mit der Wiedergabe, dem Verfahren oder dem Entschluss (Antrag an den BR) nicht einverstanden sind?
- 14 Können Sie gute Beispiele von Anhörungen nennen? Gibt es schlechte Beispiele, wo etwas oder Vieles nicht stimmte?
- 15 Welche Verbesserungen drängen sich aus Ihrer Sicht auf bei Anhörungen des Bundes (Planung, Einladung, Durchführung, Auswertung, Berichterstattung)?

16 Besondere Anmerkungen zum Gegenstand der Fallstudie 2 der Evaluation (= Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Verfahren abgeschlossen am 28.5.2010)?

17 Weitere Themen, Ergänzungen:

D) Leitfaden Interviews Parteien, Verbände und andere Adressaten

- 1 Inwieweit unterscheidet Ihre Partei/Dachorganisation zwischen dem Instrument der Anhörung und Vernehmlassungen? Welchen Zweck erkennen Sie in Anhörungen des Bundes?
- 2 Berücksichtigen Sie die Halbjahresplanung der Bundeskanzlei zu Anhörungen bzw. Vernehmlassungen (BK-Liste) bei der eigenen Arbeits-/Jahresplanung. Konsultieren Sie die Liste?
- 3 Betreiben Sie selbst oder eine interne mittelfristige Ressourcenplanung für die Bearbeitung von Anhörungen? Gibt es Anhörungen, die Sie delegieren (nahe stehende Fachverbände, ExpertInnen u.a.) und oder die Sie von Dritten zugeteilt bekommen?
- 4 Wer entscheidet in ihrer Organisation über eine Teilnahme? Wer bereitet den Entscheid vor?
- 5 Haben Sie in der Vergangenheit auf Stellungnahmen zu Anhörungen verzichtet bzw. eine Stellungnahme eingereicht ohne zum Kreis zu gehören, der mit den Unterlagen direkt bedient wurde?
- 6 In welchen Fällen nehmen Sie an einem Anhörungsverfahren teil? Wann verzichten Sie auf eine Teilnahme?
- 8 Wie stufen Sie die Tauglichkeit der Anhörungsunterlagen ein:
 - Vorlage
 - Erläuterungen
 - Begleitschreiben
 - Adressatenliste
 - evtl. weitere Unterlagen
- 9 Wie bewerten Sie die festgelegten Fristen von der Eröffnung bis zum Eingabeschluss? Akzeptanz? Verlängerung gewünscht, beantragt, erhalten?
- 10 Unter welchen Voraussetzungen fänden Sie ein konferenzielles Verfahren sinnvoll?
- 11 Verfügt die Ihre Partei/Dachorganisation über formale Vorgaben bzw. über Hilfen, wie eine Anhörung abzuwickeln ist (Prozessbeschreibung, Vorlagen, Kontakte o.ä.)?
- 13 Wer prüft den Inhalt der Stellungnahme, korrigiert, präzisiert, vervollständigt? Wer trägt für den Inhalt letztendlich die Verantwortung?
- 14 Wie beurteilen Sie die Leistungen der Auskunftsstelle / Ansprechperson der einladenden Ämter?

- 15 Wie beurteilen Sie die Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen im Ergebnisbericht?
[Nur im Falle von konferenziellen Anhörungen] Wie beurteilen Sie die Aussagekraft des Protokolls?
- 16 Was tun Sie, wenn Sie mit der Wiedergabe, dem Verfahren oder dem Entschluss (Antrag an den BR) nicht einverstanden sind?
- 17 Allgemein: Wie zufrieden sind Sie bzw. mit Anhörungen Befasste in Ihrer Partei/Dachorganisation mit der Praxis von Anhörungen des Bundes?
- 15 Welche Verbesserungen drängen sich aus Ihrer Sicht auf bei Anhörungen des Bundes (Planung, Einladung, Durchführung, Auswertung, Berichterstattung)?
- 19 Gibt es organisationsintern ein Feedback (Orientierung) über das Ergebnis?
- 20 Generelle Hinweise: Inhaltlich, methodisch, sonstige?
- 21 Aussagen zu weiteren Aspekten von Anhörungen, die im Gespräch nicht angesprochen wurden?

Anhang 4: Fragebögen Online-Befragung

A) Befragung der Absender / Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für Ihr Interesse an der Online-Befragung zur Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes. Sie helfen uns mit Ihren Antworten, die Prozesse und die Praxis besser zu verstehen.

Die Fragen folgen im Wesentlichen den Phasen bei der Durchführung einer Vernehmlassung oder Anhörung, d.h. sie behandeln die Planung, die Durchführung und die Auswertung einer Vernehmlassung oder Anhörung.

Bitte beachten Sie, dass in den Fragen häufig zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen differenziert wird.

Bitte beachten Sie die folgenden Hinweise:

Navigation im Fragebogen: Der Fragebogen besteht aus mehreren Seiten. Um zwischen den Seiten hin und her zu navigieren, benutzen Sie bitte ausschliesslich die jeweiligen Schaltflächen unten auf jeder Seite. Mit Klick auf eine der Schaltflächen können Sie vorwärts bzw. rückwärts blättern. Nach dem Betätigen der Schaltfläche «Abschliessen» auf der letzten Seite besteht keine Möglichkeit mehr, die Eingaben zu verändern.

Unterbrechen beim Ausfüllen des Fragebogens: Vielleicht sind Sie mitten im Ausfüllen des Fragebogens und möchten unterbrechen? Kein Problem, wenn Sie folgendes beachten: Betätigen Sie eine der Schaltflächen «Vorhergehende Seite» bzw. «Nächste Seite» (NICHT «Abschliessen»), um die Eingaben der aktuellen Seite zu speichern. Jetzt können Sie den Browser schliessen. Wenn Sie weiter am Fragebogen arbeiten möchten, klicken Sie einfach wieder auf den Link im Mail und Sie gelangen auf die zuletzt geöffnete Seite. Alle Ihre Eingaben bleiben erhalten.

Bitte klicken Sie auf «Nächste Seite».

Wie oft waren Sie seit Inkrafttreten des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, in Kraft getreten am 1. September 2005) an den folgenden Phasen eines Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahrens beteiligt?

	Vernehmlassung			Anhörung		
	0 - 1 Mal	2 - 5 Mal	mehr als 5 Mal	0 - 1 Mal	2 - 5 Mal	mehr als 5 Mal
Planung des Verfahrens	<input type="checkbox"/>					
Durchführung	<input type="checkbox"/>					
Auswertung der Stellungnahmen	<input type="checkbox"/>					
Antragstellung (an den Bundesrat)	<input type="checkbox"/>					

Worauf stützen Sie sich bei der Planung, Durchführung und Auswertung von Vernehmlassungen und Anhörungen?

	Vernehmlassung	Anhörung
Richtlinien der Bundeskanzlei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departementsinterne Weisungen, Ablaufschemata, Tabellen usw.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Amtsspezifische Weisungen, Ablaufschemata, Tabellen usw.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auskünfte/Beratung von departements- oder amtsinternen Anlaufstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beratung, Schulungsangebote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Hilfsmittel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gibt es weitere Hilfsmittel, auf die Sie sich stützen?

keine weiteren

Abgrenzung Vernehmlassung - Anhörung

Wenn Sie abwägen müssen, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt werden soll, auf welche Kriterien stützen Sie sich?

Normstufe	Kriterium spricht für Vernehmlassung	Kriterium spricht für Anhörung	Kriterium hat keinen Einfluss
Völkerrechtlicher Vertrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verfassung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesetz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inhalt der Vorlage			
umfassende Regelung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regelung eines Einzelaspekts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
technische Materie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kreis der durch das Vorhaben Betroffenen			
gross	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
klein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vollzug des Vorhabens betrifft v.a.			
die Bundesverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die kantonalen Verwaltungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verwaltungsexterne Kreise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Kriterium spricht für Vernehmlassung	Kriterium spricht für Anhörung	Kriterium hat keinen Einfluss
Hoher Zeitdruck	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorhaben politisch umstritten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gibt es weitere Kriterien, welche klar für die Durchführung einer Vernehmlassung sprechen?

keine weiteren

Gibt es weitere Kriterien, welche klar für die Durchführung einer Anhörung sprechen?

keine weiteren

Wenn Sie abwägen müssen, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung in schriftlicher oder konferenzieller Form durchgeführt wird, auf welche Kriterien stützen Sie sich?

	Kriterium spricht für schriftliche Form	Kriterium spricht für konferenzielle Form	Kriterium hat keinen Einfluss
Hoher Zeitdruck / hohe Dringlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
grosser Betroffenenkreis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
heterogene Zusammensetzung der Betroffenen (Sprache, Interessen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grosser Umfang des Vorhabens / der Vorlage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorhaben ist sehr komplex	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorhaben / Vorlage ist noch wenig ausgereift	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gibt es weitere Kriterien, die klar für die Durchführung einer Vernehmlassung oder Anhörung in konferenzieller Form sprechen?

keine weiteren

Fristen

Das Vernehmlassungsgesetz sieht für Vernehmlassungen eine Normfrist von 3 Monaten vor, wobei Abweichungen möglich sind. Die Frist für Anhörungen wird im Gesetz nicht explizit geregelt.

Praxis: Wie werden die Fristen für Vernehmlassungen in Ihrer Dienststelle festgelegt?

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Bei einer Vernehmlassung zu einem Vorhaben von grosser Komplexität wird die Normfrist um einige Wochen verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falls eine Vernehmlassung über die Sommerferien (Bundesratsferien) oder über Weihnacht/Neujahr läuft, wird die gesetzliche Normfrist um einige Wochen verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei einem grossen Adressatenkreis wird die Normfrist verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei hohem Zeitdruck wird die Normfrist verkürzt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werden bei Vernehmlassungen die von der Dienststelle vorgeschlagenen Fristen durch übergeordnete Ebenen (Departement, Bundesrat) noch ...

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
gekürzt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verlängert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werden bei Vernehmlassungen die von der Dienststelle vorgeschlagenen Fristen durch die Bundeskanzlei noch ...

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
gekürzt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verlängert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fristen

Das Vernehmlassungsgesetz sieht für Vernehmlassungen eine Normfrist von 3 Monaten vor, wobei Abweichungen möglich sind. Die Frist für Anhörungen wird im Gesetz nicht explizit geregelt.

Praxis: Wie werden die Fristen für Anhörungen in Ihrer Dienststelle festgelegt?

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Auch bei Anhörungen hält man sich an die gesetzliche Normfrist für Vernehmlassungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei einer Anhörung zu einem Vorhaben von grosser Komplexität wird die Frist um einige Wochen verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falls eine Anhörung über die Sommerferien (Bundesratsferien) oder über Weihnacht/Neujahr läuft, wird die Frist um einige Wochen verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei einem grossen Adressatenkreis wird die Frist verlängert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei hohem Zeitdruck wird die Frist verkürzt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werden bei Anhörungen die von der Dienststelle vorgeschlagenen Fristen durch übergeordnete Ebenen (Departement, Bundesrat) noch ...

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
gekürzt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verlängert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werden bei Anhörungen die von der Dienststelle vorgeschlagenen Fristen durch die Bundeskanzlei noch ...

	häufig	selten	nie	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
gekürzt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verlängert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fristen

Das Vernehmlassungsgesetz sieht für Vernehmlassungen eine Normfrist von 3 Monaten vor, wobei Abweichungen möglich sind. Die Frist für Anhörungen wird im Gesetz nicht explizit geregelt.

Gibt es andere Gründe, die zu einer Verkürzung der Vernehmlassungs- oder Anhörungsfristen führen können?

keine weiteren Gründe

Gibt es andere Gründe, die zu einer Verlängerung der Vernehmlassungs- oder Anhörungsfristen führen können?

keine weiteren Gründe

Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen bezüglich Anhörungsfristen.

	stimme stark zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Für Anhörungen sollte grundsätzlich dieselbe Normfrist von 3 Monaten wie für Vernehmlassungen gelten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Für Anhörungen soll es keine Fristvorgaben geben, die Fristen sollen flexibel gehandhabt werden können.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auch bei hoher zeitlicher Dringlichkeit sollte die <u>Frist für Anhörungen</u> nicht kürzer als 2 Monate sein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der hohe Zeitdruck bei Anhörungen ist oft nicht extern gegeben, sondern das Resultat einer sehr knappen internen Planung.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Auf welcher Ebene wird faktisch entschieden, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt wird? [Mehrfachnennungen möglich]

	Vernehmlassung	Anhörung
Gesamtbundesrat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bundeskanzlei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departementschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Amtschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Behördenkommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weitere, nämlich <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiss nicht / kann ich nicht sagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Auswahl der Adressaten

Welche Bedeutung haben die folgenden Grundlagen und Kriterien für die Auswahl der Adressaten einer Vernehmlassung?

	sehr grosse	grosse	mittlere	kleine	gar keine	weiss nicht
Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten	<input type="radio"/>					
amtsinterne Listen oder Datenbanken	<input type="radio"/>					
Betroffenheit	<input type="radio"/>					
Fachwissen	<input type="radio"/>					
Beteiligung im Vollzug des Vorhabens	<input type="radio"/>					
Referendumsmacht	<input type="radio"/>					

Welche weiteren Kriterien berücksichtigen Sie bei der Auswahl der Adressaten von Vernehmlassungen?

keine weiteren Gründe

Welche Bedeutung haben die folgenden Grundlagen und Kriterien für die Auswahl der Adressaten einer Anhörung?

	sehr grosse	grosse	mittlere	kleine	gar keine	weiss nicht
Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten	<input type="radio"/>					
amtsinterne Listen oder Datenbanken	<input type="radio"/>					
Betroffenheit	<input type="radio"/>					
Fachwissen	<input type="radio"/>					
Beteiligung im Vollzug des Vorhabens	<input type="radio"/>					
Referendumsmacht	<input type="radio"/>					

Welche weiteren Kriterien berücksichtigen Sie bei der Auswahl der Adressaten von Anhörungen?

keine weiteren Gründe

Wie oft sind Ihnen folgende Umstände in Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren begegnet?

	Vernehmlassungen				Anhörungen			
	häufig	selten	nie	weiss nicht	häufig	selten	nie	weiss nicht
Es muss eine Vernehmlassung oder Anhörung zu einem Vorhaben durchgeführt werden, welche der Bundeskanzlei nicht gemeldet worden war (Halbjahresplanung).	<input type="radio"/>							
Den Adressaten werden unvollständige Dokumente zugestellt (Entwurf, erläuternder Bericht, Begleitschreiben, Medienmitteilung, Adressatenliste).	<input type="radio"/>							
Die Übersetzungen sind verspätet eingetroffen.	<input type="radio"/>							
Die Abstimmung mit anderen beteiligten Akteuren (Kommission, Parlamentsdienste, Ämter) gestaltet sich schwierig.	<input type="radio"/>							
Der Termin, welcher auf der Seite «geplante Vernehmlassungen und Anhörungen» der Bundeskanzlei für die Eröffnung genannt ist, muss um mehrere Wochen verschoben werden.	<input type="radio"/>							
Die Frist musste auf Begehren zahlreicher Adressaten verlängert werden.	<input type="radio"/>							
Wichtige Adressaten werden nicht eingeladen.	<input type="radio"/>							
Die Unterlagen werden nicht verstanden.	<input type="radio"/>							
Während der Durchführung gibt es zahlreiche Rückfragen der Adressaten.	<input type="radio"/>							
Die Stellungnahmen werden der falschen Behörde zugestellt.	<input type="radio"/>							
Stellungnahmen gehen verspätet ein.	<input type="radio"/>							

Gibt es andere Probleme, denen Sie in Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren begegnet sind?

Nein, keine weiteren

Ergebnisbericht

Welche Bedeutung haben die folgenden Aspekte beim Verfassen des Ergebnisberichts von Vernehmlassungen oder Anhörungen?

	sehr grosse	grosse	mittlere	kleine	gar keine	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Vollständige Auflistung der Adressaten	<input type="radio"/>					
Vollständige Darstellung der Stellungnahmen	<input type="radio"/>					
Übersichtliche Darstellung der Stellungnahmen	<input type="radio"/>					
Ergebnisbericht soll möglichst kurz sein	<input type="radio"/>					

Auf was achten Sie sonst noch, wenn Sie einen Ergebnisbericht zu einer Vernehmlassung oder Anhörung zu erstellen haben?

keine weiteren Punkte

Antrag an den Bundesrat

Welche Bedeutung haben die folgenden Aspekte bei der Gewichtung der einzelnen Stellungnahmen im Antrag an den Bundesrat?

	sehr grosse	grosse	mittlere	kleine	gar keine	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Sachbezogenheit der Stellungnahme	<input type="radio"/>					
Differenziertheit der Stellungnahme	<input type="radio"/>					
umfassende Stellungnahme (im Unterschied zu einer Stellungnahme, die sich nur auf Einzelaspekte bezieht)	<input type="radio"/>					
einfache Realisierbarkeit der Vorschläge	<input type="radio"/>					
Vollzugstauglichkeit der Vorschläge	<input type="radio"/>					
politisches Gewicht des Stellungnehmenden	<input type="radio"/>					
Intensität der Betroffenheit	<input type="radio"/>					
Adressat repräsentiert eine grosse Gruppe von Betroffenen	<input type="radio"/>					

Auf was achten Sie sonst noch, wenn Sie einen Antrag an den Bundesrat zu schreiben haben?

keine weiteren Punkte

Gesamtbeurteilung

Erfüllt die aktuelle Vernehmlassungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?

	vollständig erfüllt	mehrheitlich erfüllt	mittelmässig erfüllt	unzureichend erfüllt	überhaupt nicht erfüllt	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Liefert Anhaltspunkte zur Interessenlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Mobilisiert zusätzliches Fachwissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gewährleistet die sachliche Richtigkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gibt wertvolle Hinweise über die Machbarkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Vollzugstauglichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Steigert die Akzeptanz eines Vorhabens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Transparenz im Gesetzgebungsprozess	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				

Erfüllt die aktuelle Anhörungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?

	vollständig erfüllt	mehrheitlich erfüllt	mittelmässig erfüllt	unzureichend erfüllt	überhaupt nicht erfüllt	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Liefert Anhaltspunkte zur Interessenlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Mobilisiert zusätzliches Fachwissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gewährleistet die sachliche Richtigkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gibt wertvolle Hinweise über die Machbarkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Vollzugstauglichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Steigert die Akzeptanz eines Vorhabens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Transparenz im Gesetzgebungsprozess	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				

Bitte nutzen Sie den folgenden Platz für weitere Bemerkungen oder Präzisierungen zur Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis:

B) Befragung der Adressaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für Ihr Interesse an der Online-Befragung zur Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes. Sie helfen uns mit Ihren Antworten, die Prozesse und die Praxis besser zu verstehen.

Die Fragen folgen im Wesentlichen den Phasen bei der Durchführung einer Vernehmlassung oder Anhörung, d.h. sie behandeln die Planung, die Durchführung und die Auswertung.

Bitte beachten Sie, dass in den Fragen häufig zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen differenziert wird.

Bitte beachten Sie die folgenden Hinweise:

Navigation im Fragebogen: Der Fragebogen besteht aus mehreren Seiten. Um zwischen den Seiten hin und her zu navigieren, benutzen Sie bitte ausschliesslich die jeweiligen Schaltflächen unten auf jeder Seite. Mit Klick auf eine der Schaltflächen können Sie vorwärts bzw. rückwärts blättern. Nach dem Betätigen der Schaltfläche «Abschliessen» auf der letzten Seite besteht keine Möglichkeit mehr, die Eingaben zu verändern.

Unterbrechen beim Ausfüllen des Fragebogens: Vielleicht sind Sie mitten im Ausfüllen des Fragebogens und möchten unterbrechen? Kein Problem, wenn Sie folgendes beachten: Betätigen Sie eine der Schaltflächen «Vorhergehende Seite» bzw. «Nächste Seite» (NICHT «Abschliessen»!), um die Eingaben der aktuellen Seite zu speichern. Jetzt können Sie den Browser schliessen. Wenn Sie weiter am Fragebogen arbeiten möchten, klicken Sie einfach wieder auf den Link im Mail und Sie gelangen auf die zuletzt geöffnete Seite. Alle Ihre Eingaben bleiben erhalten.

Bitte klicken Sie auf «Nächste Seite».

Differenzierung Vernehmlassungen - Anhörungen

Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz und der dazugehörigen Verordnung (VIG und VIV), die 2005 in Kraft getreten sind, wurde eine Differenzierung eingeführt zwischen Vernehmlassungen, welche bei wichtigen Vorhaben von Bundesrat oder Parlament eröffnet werden (Vernehmlassungen i.e.S.), und Anhörungen, welche Departement, Ämter und Behördenkommissionen zu weniger wichtigen Vorhaben selbst beschliessen können.

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen aufgrund Ihrer Erfahrungen:

	stimme voll zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme gar nicht zu	weiss nicht
Zu wichtigen, weichenstellenden Vorhaben findet eine Vernehmlassung statt.	<input type="radio"/>				
Anhörungen betreffen immer Vorhaben von geringer Tragweite, z.B. technische Regelungen.	<input type="radio"/>				
Vernehmlassungen und Anhörungen unterscheiden sich in Bezug auf die gesetzten Fristen, diese sind länger für Vernehmlassungen.	<input type="radio"/>				
Vernehmlassungen und Anhörungen unterscheiden sich in Bezug auf den Adressatenkreis, dieser ist bei Vernehmlassungen grösser.	<input type="radio"/>				
Für meine Organisation spielt es keine Rolle, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt wird, entscheidend ist lediglich das Vorhaben an sich (Inhalt).	<input type="radio"/>				
Meine Organisation wendet für die Teilnahme an einer Vernehmlassung mehr Ressourcen auf als für die Teilnahme an einer Anhörung.	<input type="radio"/>				

Wie wichtig stufen Sie das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren im Rahmen der Meinungs- und Entscheidungsbildung auf Bundesebene ein?

	sehr wichtig	wichtig	mittelmässig wichtig	wenig wichtig	gar nicht wichtig	weiss nicht
Vernehmlassungen	<input type="radio"/>					
Anhörungen	<input type="radio"/>					

Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten der Vernehmlassungspraxis des Bundes?

	überhaupt nicht zufrieden	wenig zufrieden	teilweise zufrieden	mehrheitlich zufrieden	sehr zufrieden	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Vorinformation / Vorankündigung von Vernehmlassungen auf der Webseite «geplante Vernehmlassungen und Anhörungen» der Bundeskanzlei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Art der schriftlichen Durchführung einer Vernehmlassung insgesamt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Art der konferenziellen Durchführung einer Vernehmlassung insgesamt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vollständigkeit der Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zugänglichkeit der Unterlagen auf der Webseite der Bundeskanzlei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verständlichkeit der Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fristen für die Einreichung der Stellungnahmen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auswahl der Adressaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten der Anhörungspraxis des Bundes?

	überhaupt nicht zufrieden	wenig zufrieden	teilweise zufrieden	mehrheitlich zufrieden	sehr zufrieden	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Vorinformation / Vorankündigung von Anhörungen auf der Webseite «geplante Vernehmlassungen und Anhörungen» der Bundeskanzlei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Art der schriftlichen Durchführung einer Anhörung insgesamt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Art der konferenziellen Durchführung einer Vernehmlassung insgesamt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vollständigkeit der Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zugänglichkeit der Unterlagen auf der Webseite der Bundeskanzlei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verständlichkeit der Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fristen für die Einreichung der Stellungnahmen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auswahl der Adressaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie beurteilen Sie die gesetzten Fristen bei Vernehmlassungen und Anhörungen?

	viel zu lang	eher zu lang	gerade richtig	eher zu kurz	viel zu kurz	weiss nicht
Vernehmlassungen	<input type="radio"/>					
Anhörungen	<input type="radio"/>					

Wie oft hat Ihre Organisation in den letzten zwei Jahren an Vernehmlassungen und Anhörungen teilgenommen, d.h. eine Stellungnahme abgegeben?

ca. Mal bei Vernehmlassungen

ca. Mal bei Anhörungen

Wie oft ist es vorgekommen, dass Ihre Organisation bei für sie relevanten Vorhaben nicht zur Vernehmlassung oder Anhörung eingeladen wurde? (eingeladen bedeutet, dass die Unterlagen unaufgefordert zugestellt werden)

	häufig	selten	nie	weiss nicht
Vernehmlassungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anhörungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie oft ist es vorgekommen, dass Ihre Organisation zu Vernehmlassungen oder Anhörungen eingeladen wurde, die für sie nicht relevant waren? (eingeladen bedeutet, dass die Unterlagen unaufgefordert zugestellt werden)

	häufig	selten	nie	weiss nicht
Vernehmlassungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anhörungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie oft sind Ihnen folgende Umstände in Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren begegnet?

	Vernehmlassungen				Anhörungen			
	häufig	selten	nie	weiss nicht	häufig	selten	nie	weiss nicht
Wir verfügten über unzureichendes Fachwissen für eine umfassende Stellungnahme	<input type="radio"/>							
Aus Ressourcengründen hatten wir Terminprobleme für die Erarbeitung einer Stellungnahme	<input type="radio"/>							
Wir hatten zu wenig Zeit für die interne Konsolidierung der Stellungnahme	<input type="radio"/>							
Wir hatten EDV-Probleme (Kommunikation, Textverarbeitung, Kalkulation)	<input type="radio"/>							

Gibt es andere Probleme, denen Sie in Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren begegnet sind?

keine weiteren

Wie zufrieden waren Sie bzw. Ihre Organisation mit der Unterstützung seitens der Kontaktperson/-stelle bei Vernehmlassungen und Anhörungen?

Vernehmlassungen

	sehr zufrieden	mehrheitlich zufrieden	teilweise zufrieden	wenig zufrieden	überhaupt nicht zufrieden	weiss nicht
Klarheit betreffend der zuständigen Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erreichbarkeit der Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fristgerechte Reaktion	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetenz/Sachkenntnis der Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Freundlichkeit der Kontaktperson	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Anhörungen

	sehr zufrieden	mehrheitlich zufrieden	teilweise zufrieden	wenig zufrieden	überhaupt nicht zufrieden	weiss nicht
Klarheit betreffend der zuständigen Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erreichbarkeit der Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fristgerechte Reaktion	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetenz/Sachkenntnis der Kontaktperson/-stelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Freundlichkeit der Kontaktperson	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie zufrieden sind Sie mit den Ergebnisberichten der Vernehmlassungen und Anhörungen gemäss folgender Kriterien?

Vernehmlassungen

	sehr zufrieden	mehrheitlich zufrieden	teilweise zufrieden	wenig zufrieden	überhaupt nicht zufrieden	weiss nicht
vollständige Wiedergabe der eigenen Stellungnahme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
wertungsfreie Wiedergabe der Stellungnahme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Übersichtlichkeit des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verständlichkeit des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informationsgehalt des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Anhörungen

	sehr zufrieden	mehrheitlich zufrieden	teilweise zufrieden	wenig zufrieden	überhaupt nicht zufrieden	weiss nicht
vollständige Wiedergabe der eigenen Stellungnahme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
wertungsfreie Wiedergabe der Stellungnahme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Übersichtlichkeit des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verständlichkeit des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informationsgehalt des Berichts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Gesamtbeurteilung**Erfüllt die aktuelle Vernehmlassungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?**

	vollständig erfüllt	mehrheitlich erfüllt	mittelmässig erfüllt	unzureichend erfüllt	überhaupt nicht erfüllt	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Liefert Anhaltspunkte zur Interessenlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Mobilisiert zusätzliches Fachwissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gewährleistet die sachliche Richtigkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gibt wertvolle Hinweise über die Machbarkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Vollzugstauglichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Steigert die Akzeptanz eines Vorhabens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Transparenz im Gesetzgebungsprozess	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				

Erfüllt die aktuelle Anhörungspraxis Ihrer Meinung nach die folgenden Erwartungen?

	vollständig erfüllt	mehrheitlich erfüllt	mittelmässig erfüllt	unzureichend erfüllt	überhaupt nicht erfüllt	weiss nicht/ kann ich nicht sagen
Liefert Anhaltspunkte zur Interessenlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Mobilisiert zusätzliches Fachwissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gewährleistet die sachliche Richtigkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Gibt wertvolle Hinweise über die Machbarkeit einer Vorlage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Vollzugstauglichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Steigert die Akzeptanz eines Vorhabens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Erhöht die Transparenz im Gesetzgebungsprozess	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				

Merkmale Ihrer Organisation

Welcher Art Körperschaft würden Sie sich zuordnen?

- Gebietskörperschaft / Verwaltung (kantonale Regierung oder Verwaltung, kommunale Regierung oder Verwaltung, Zusammenschlüsse von Regierungen / Verwaltungen)
- Firma, privater Akteur
- Interessengemeinschaft / Verband

Interessengemeinschaft / Verband

Wie viele Einzel- und Kollektiv-Mitglieder zählen Sie?

ca. Einzel-Mitglieder

weiss nicht / kann ich nicht sagen

ca. Kollektiv-Mitglieder

weiss nicht / kann ich nicht sagen

Welche der folgenden Charakterisierungen trifft am ehesten auf Ihre Organisation zu?

- Sekretariat wird nebenamtlich / freiwillig besorgt
- professionelles Sekretariat: mind. 50%-Pensum, bezahlt
- Geschäftsstelle mit hauptamtlicher Geschäftsführung & professionellem Sekretariat

Bitte nutzen Sie den folgenden Platz für weitere Bemerkungen oder Präzisierungen zur Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis:

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Céline Anderegg, PVK (Projektleitung)

Simone Ledermann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Charles Landert, externer Experte, Projektleitung Landert & Partner

Prof. Tobias Jaag, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht Universität Zürich, Projektteam Landert & Partner

Beat Brunner, Projektteam Landert & Partner

Christine Panchaud, Projektteam Landert & Partner

Martina Brägger, Projektteam Landert & Partner

Dank

Die PVK dankt den beteiligten Dienststellen des Bundes und den beteiligten Kantonen für das entgegengebrachte Vertrauen. Der Dank geht dabei insbesondere an alle Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, welche sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch