

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone

**Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK)
zuhanden der Sektion „Wirksamkeit“ (S-H3) der
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 20. März 1997

Parlamentarische
Verwaltungskontrollstelle

Bern, 20. März 1997

An die Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Sie haben die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) beauftragt, *in einer ersten Phase* die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundespolitiken zu untersuchen.

Nachdem die Sektion „Wirksamkeit“ der GPK des Ständerates die Zwischenergebnisse dieser ersten Untersuchungsphase, die Vollzugsdefizite und eine ungenügende Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes aufzeigten, zur Kenntnis genommen hatte, beauftragte sie die PVK, *in einer zweiten Phase* zu untersuchen, wie der Bund die kantonalen Stellungnahmen berücksichtigt, die im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren wie auch in den „Vorvernehmlassungen“ geäußert werden.

Aus den Untersuchungen dieser zweiten Phase gingen verschiedene Faktoren hervor, welche die Berücksichtigung der Vollzugsaspekte *im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens* erheblich beeinflussen: der Zeitdruck, der oft eine Verkürzung der den Kantonen eingeräumten Antwortfristen mit sich bringt; fehlende einheitliche und verbindliche Kriterien für die Gewichtung der Stellungnahmen; die Entscheidung, ob das Vernehmlassungsverfahren schriftlich oder konferenziell abgewickelt werden soll; die Orientierung der Kantone über die voraussichtlichen Vollzugsbestimmungen. Die PVK weist in ihren Schlussfolgerungen u. a. darauf hin, dass die verschiedenen Möglichkeiten für eine bessere Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen auf einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen basieren. In diesem Zusammenhang wird die Einführung eines „Vorvernehmlassungsprozesses“ besonders hervorgehoben.

Der *Schlussbericht* (französisch, deutsch und italienisch), den wir Ihnen hier unterbreiten, enthält die Antworten auf die von Ihnen gestellten Fragen sowie die Schlussfolgerungen der PVK. Nähere Informationen zum Vorgehen und zu den Ergebnissen finden sich im ausführlichen *Arbeitsbericht* der PVK (französisch).

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme dieser Unterlagen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

20. März 1997

Parlamentarische
Verwaltungskontrolstelle:

Der Projektleiter, Marc Buntschu

SCHLUSSBERICHT

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Die beiden Auftragsphasen | 1 |
| 2 | Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundespolitiken | 1 |
| | 2.1 Der Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (1. Phase) | |
| | 2.1.1 Gegenstand des Auftrags | 1 |
| | 2.1.2 Vorgehen, methodische und thematische Einschränkungen | 2 |
| | 2.2 Die Probleme der Zusammenarbeit | 2 |
| | 2.3 Schlussfolgerungen | 6 |
| 3 | Die Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren | 7 |
| | 3.1 Der Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (2. Phase) | 7 |
| | 3.1.1 Gegenstand des Auftrags | 7 |
| | 3.1.2 Methodisches Vorgehen | 8 |
| | 3.2 Der allgemeine Kontext | 8 |
| | 3.3 Die Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen | 10 |
| | 3.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen | 15 |
| | 3.4.1 Ergebnisse | 15 |
| | 3.4.2 Schlussfolgerungen | 17 |
| 4 | Synthese (1. und 2. Auftragsphase) | 20 |

1 Die beiden Auftragsphasen

1. Phase

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) wurde von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates beauftragt, die **Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundespolitiken** zu überprüfen. In dieser ersten, deskriptiven Phase wurden aufgrund von rund vierzig bereits durchgeführten Untersuchungen die diesbezüglichen Probleme aufgelistet, und es wurde aufgezeigt, was der Bund zu deren Lösung unternimmt.

2. Phase

Auf Grund der Zwischenergebnisse der ersten Phase, die Vollzugsdefizite und eine mangelnde Beteiligung der Kantone an der Willensbildung auf Bundesebene aufzeigten, wollte die Sektion „Wirksamkeit“ der GPK des Ständerates diese Problematik näher untersuchen. Sie beauftragte die PVK mit der Untersuchung, **wie der Bund die kantonalen Stellungnahmen berücksichtigt, welche im Rahmen der Vernehmlassungen geäußert werden**. Dabei wurde der gesamte Rechtsetzungsprozess überprüft, insbesondere auch die informellen „**Vorvernehmlassungen**“, welche dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren vorausgehen.

2 Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundespolitiken

2.1 Der Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (1. Phase)

2.1.1 Gegenstand des Auftrags

Die GPK des Ständerates beauftragte am 17. November 1994 die PVK, die **Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundesaufgaben zu überprüfen**. Anlass für diesen Auftrag waren Inspektionen der GPK, die zahlreiche Zusammenarbeitsprobleme in der Asyl-, Tierschutz- und Luftreinhaltepolitik aufgezeigt hatten. Die GPK formulierte in diesem Zusammenhang folgende **vier Hauptfragen**:

Frage 1: Welches sind die bekannten Hauptprobleme, durch welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigt wird?

Frage 2: Auf welche Ursachen sind sie zurückzuführen?

Frage 3: Wie nimmt der Bund diese Probleme wahr?

Frage 4: Was unternimmt der Bund, um diese Probleme zu lösen?

2.1.2 Vorgehen, methodische und thematische Einschränkungen

Der Untersuchungsbereich wurde auf distributive Politikbereiche beschränkt. Die Fragen 1, 3 und 4 wurden allgemein untersucht, bei der Frage 2 wurde das Hauptaugenmerk auf die Landwirtschaftspolitik gerichtet. Zur Beantwortung der **beiden ersten** Fragen stützte sich die PVK auf die Ergebnisse einer **Metaevaluation** - einer Analyse von 44 bereits vorliegenden sektoriellen Studien -, welche sie einer Expertengruppe in Auftrag gegeben hatte. Diese Ergebnisse finden sich im Expertenbericht unter Anhang 3 des Arbeitsberichts. Die **beiden letzten Fragen** behandelte die PVK selbst; sie führte zu diesem Zweck sechs Interviews mit Bundesbeamten und kantonalen Sachverständigen durch und nahm eine Dokumentenanalyse vor. Die Beschreibung verschiedener Projekte des Bundes und die Ergebnisse der PVK-Untersuchungen beschränken sich auf den Zeitraum der ersten Auftragsphase (November 1994 bis Juni 1995), wobei auf die wichtigsten Entwicklungen, welche in der zweiten Auftragsphase stattgefunden haben, hingewiesen wird.

2.2 Die Probleme der Zusammenarbeit

Frage 1: Welches sind die Hauptprobleme, durch welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigt wird?

Die Experten haben **fünf Hauptprobleme** ermittelt, welche diese Zusammenarbeit beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigen:

- Die **Kompetenzabgrenzung** zwischen Bund und Kantonen ist oft so unklar geregelt, dass sie unterschiedlich interpretiert werden kann;
- aufgrund ineffizienter Vollzugsstrukturen bei Bund und Kantonen ergeben sich Vollzugsprobleme, deren Ursachen auf der Ebene **der horizontalen Koordination und der komplexen Verfahren** liegen;
- die grossen finanziellen, personellen und rechtlichen **Unterschiede der kantonalen Verwaltungen** erschweren einen einheitlichen Vollzug;

- die **prekären Bundesfinanzen** führen dazu, dass die Verteilung der Mittel mit Konflikten verbunden ist; dadurch kann die Qualität der Projekte beeinträchtigt und der Vollzug verzögert werden;
- in der Kommunikation und im gegenseitigen Vertrauen zwischen eidgenössischen und kantonalen Instanzen zeigen sich Probleme; wenn nach Auffassung der Kantone die Bundesvorgaben den **regionalen** Besonderheiten zu wenig Rechnung tragen, schmälert dies zum Beispiel die Akzeptanz und führt zu Vollzugsproblemen.

Frage 2: Welches sind die Ursachen der Hauptprobleme, durch welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigt wird?

Diese Frage wurde anhand der Landwirtschaftspolitik des Bundes untersucht. Als einen Grund führten die Experten die **grossen strukturellen Unterschiede** zwischen den Kantonen an. Der Bund hat dieser Vielfalt zwar Rechnung getragen, doch eigneten sich die zahlreichen Massnahmen nicht, um die wesentlichen Disparitäten (z.B. zwischen Berg- und Talwirtschaft) auszumerzen.

Ein weiterer Grund ist die **geringe Autonomie der Kantone** auf Vollzugsebene. Die Kantone haben sich meist an enge Vorgaben des Bundes zu halten. Deren Detaillierungsgrad ist zum Teil so hoch, dass in den Augen der Kantone der administrative Aufwand zu gross ist.

Der lange Zeit **geringe Politisierungsgrad** in der Landwirtschaftspolitik hat zu einer engen und einseitigen Problemwahrnehmung geführt. Vor dem Hintergrund der knappen Bundesfinanzen und der wachsenden Unzufriedenheit mit der Landwirtschaftspolitik nimmt diese Politisierung allerdings zu.

Schliesslich haben Vollzugsdefizite ihre Ursachen vielfach eher in der **Koordination und der horizontalen Kommunikation** zwischen verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Ämtern als zwischen Bund und Kantonen. Der Finanz- und Personalstopp sowie die zunehmend komplexeren Aufgaben führen dazu, dass die Massnahmen nur äusserst langsam umgesetzt werden.

Die Landwirtschaftspolitik hat sich als sehr spezifisch gezeigt. Um zu beurteilen, wieweit sich die Feststellungen über die Ursachen verallgemeinern lassen, müssten weitere Politikbereiche analysiert werden. Hier ist anzumerken, dass der Vergleich der von den Experten untersuchten Studien je nach Bundespolitikbereichen unterschiedliche Vollzugs-

defizite ergibt. Zwei Kriterien scheinen die Zusammenarbeit bedeutend zu beeinflussen: die **Akzeptanz der Politik** durch die Kantone und **ihre Abgrenzung**.

Im übrigen entsteht ein Teil der in der Metaevaluation festgestellten Probleme durch die **zunehmende Technizität der öffentlichen Aufgabenbereiche**, die den vertikalen und horizontalen Abläufen eine immer leistungsstärkere Zusammenarbeit auferlegt. Diese Entwicklung zeigt, dass bei der Erarbeitung der Gesetzgebung **die Zustimmung der Kantone zu den von ihnen zu vollziehenden Bundespolitiken** von Bedeutung ist. Zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten ist es wichtig, dass die Kantone sich **vorher** im Vernehmlassungsverfahren äussern können.

Die Metaevaluation hat auch gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz nur in wenigen Evaluationen spezifisch behandelt wird und dass die Bundesexekutive in verschiedenen, bisher wenig untersuchten Politikbereichen sich im Rahmen ihrer **Vollzugaufsicht** nur teilweise um Effizienzfragen kümmert. Zudem sind die Interventionsmöglichkeiten des Bundes bei der Aufsicht über den Vollzug der Bundespolitik **begrenzt** und politisch schwer durchsetzbar.

| |
|---|
| <p>Frage 3: Wie nimmt der Bund die Probleme wahr, durch welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigt wird?</p> |
|---|

Der Bund beklagt sich hauptsächlich über Schwierigkeiten, die sich aus der **Heterogenität der Kantone** ergeben. So verfügen die Kantone aufgrund ihrer sehr unterschiedlichen Ressourcen und ihrer Besonderheiten nicht immer über das Instrumentarium, das für die Durchführung der entsprechenden Massnahmen nötig wäre.

Andererseits werden auch die **Vollzugsfristen** nicht immer von allen Kantonen eingehalten. Sorge bereitet dem Bund die Länge der Verfahrensdauer zwischen der Verabschiedung eines Gesetzes und dessen effektiver Anwendung.

Nach Auffassung des Bundes ist das System der Subventionierung der Kantone **zu stark zentralisiert** und wenig effizient, wodurch der Föderalismus unnötigerweise geschwächt wird. Die Subventionen gelten beim Bund als zu stark aufgesplittet, die Voraussetzungen für die Subventionsvergaben werden als zu detailliert und die Verfahren als zu komplex empfunden. Ihre Zweckbestimmungen sind oft unklar und zwingen die Kantone, von ihnen nicht gewünschte Massnahmen durchzuführen.

Die analysierten Dokumente und die Befragungen haben auch gewisse **Sichtweisen der Kantone** aufgezeigt. Diese sind der Auffassung, **dass der Bund sich zuwenig um den Vollzug seiner Gesetzgebung kümmert**. Immer wieder ist die Rede von **zu kurzen Vollzugsfristen**. Dabei **werden mangelnde Kenntnisse der verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen** genannt. In den Botschaften zu den Gesetzesentwürfen ist von den Vollzugsproblemen der Kantone selten die Rede. Auch werden darin die geltenden kantonalen Gesetzgebungen nicht dargelegt.

Ein zentrales Problem für die Kantone ist die **Beteiligung an der Willensbildung des Bundes**. Sie sind der Ansicht, nicht genügend konsultiert zu werden, fühlen sich schlecht verstanden und interpretiert oder nicht genügend berücksichtigt. Auch finden sie, dass bei den Vernehmlassungen die **Antwortfristen** häufig **zu kurz** angesetzt sind.

Frage 4: Was unternimmt der Bund, um die Probleme zu lösen, durch welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken beeinträchtigt wird?

Die PVK hat Kenntnis von rund zehn **bereichsübergreifenden Projekten** erlangt, die vom Bund durchgeführt werden oder worden sind und die direkt oder indirekt auf eine **Verbesserung der Zusammenarbeit** zwischen Bund und Kantonen abzielen. Zu erwähnen sind u. a. die Projekte über die Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen, die Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht, gemeinsame Entlastungsmassnahmen, die Koordination der Entscheidverfahren für bodenbezogene Grossprojekte, die Totalrevision der Bundesverfassung, die Regierungs- und Verwaltungsreform, die Neuordnung des Finanzausgleichs und die Überprüfung der Bundesaufgaben.

Verschiedene Massnahmen gehen auf das Projekt der *Neuverteilung von Aufgaben* zwischen Bund und Kantonen zurück. Was die **Mitsprache der Kantone** bei Integrationsfragen betrifft, wurden nach der *Ablehnung des EWR-Abkommens* die Gespräche unter der Federführung des Kontaktgremiums Bund/Kantone und der Konferenz der Kantonsregierungen wieder aufgenommen. Eine von einem Vertreter der Kantone und einem Vertreter des Bundes präsierte paritätische Arbeitsgruppe hat einen Entwurf zu einem *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes* ausgearbeitet. Ferner sind einzelne Massnahmen getroffen worden (Kantonsvertreter im Integrationsbüro; Informations- und Koordinationsstelle für Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit). Das auf dem Gebiet des Vollzugs von Bundesrecht und der **Kompetenzverteilung** zwischen Bund und Kantonen herausragende Projekt ist die *Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Einführung einer verstärkten Mitsprache der Kantone bei der Bundespolitikformulierung über die **Konferenz der Kantonsregierungen** (KdK) hinzuweisen. In jüngster Zeit hat die KdK insbesondere an der *Reform der Bundesverfassung* und am *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes* sowie, ab 1997, an der Weiterführung der Arbeiten im Zusammenhang mit der *Reform des Finanzausgleichs* mitgewirkt.

Die untersuchten bereichsübergreifenden Projekte können, selbst wenn sie ihre Zielvorgaben erreichen, **nur einen Teil der Probleme lösen**, die sich bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stellen. Es bestehen vor allem bei der Konzeptfassung Mängel in der **Koordination unter den verschiedenen Projekten**. Die Projekte werden untereinander oft ungenügend abgegrenzt. Die Projektinformationen sind nicht immer ausführlich genug und stossen bei den anderen Departementen auf wenig Interesse, weil sie sich davon nicht angesprochen fühlen.

2.3 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung hat **verschiedene Probleme** aufgezeigt, **welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen** und somit zu **Vollzugsdefiziten** führen. Zu erwähnen sind folgende sieben Hauptprobleme:

- Eine **unklare Kompetenzverteilung**, besonders, wenn sie zu schlecht definierten Verantwortungen führt;
- eine **manchmal ungenügende horizontale Koordination** zwischen den Ämtern, welche die Entscheidungsprozesse und die vertikale Zusammenarbeit erschwert;
- eine **grosse Heterogenität der kantonalen Verwaltungen** bezüglich ihrer **Ressourcen**;
- zunehmend **prekäre Bundesfinanzen**;
- eine ungenügende Berücksichtigung der **regionalen Besonderheiten** durch den Bund; dieses Problem wird von den Kantonen immer wieder erwähnt, die u. a. auf **zu kurze Fristen** und auf **die mangelnde Kenntnis der kantonalen Gesetzgebungen** hinweisen;
- eine **zu detaillierte** Bundesgesetzgebung, die gelegentlich unnötig in die kantonale Autonomie eingreift;
- eine **Aufsicht**, die nur teilweise um einen wirksamen kantonalen Vollzug von Bundesaufgaben besorgt ist.

Die subtile Gewaltenteilung und die Empfindlichkeit der Kantone gegenüber dem Risiko, Autonomieanteile einzubüssen, machen jedes Bemühen um eine Revision des Vollzugsföderalismus zu einem heiklen Unterfangen. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass **im Bereich der Zusammenarbeit neue Lösungen gesucht werden müssen**. Der Bund ist bereit, Anstrengungen im Bereich der Information zu unternehmen. Die Kantone verlangen jedoch mehr und fordern insbesondere, dass sie stärker in die Willensbildung auf Bundesebene einbezogen werden.

Die Untersuchung zeigt auf, dass die Zustimmung der Kantone zur Bundespolitik für einen optimalen Vollzug unerlässlich ist. Ein entscheidender Faktor für diese Zustimmung ist eine **tatsächliche Beteiligung der Kantone** an der Willensbildung auf Bundesebene. Die traditionelle **Vernehmlassung** erscheint indes formell, wenig interaktiv und zu verzögernd. Bei der Ausarbeitung **neuer Lösungen** der kantonalen Mitwirkung müssten zwei grundlegende Punkte berücksichtigt werden: Einerseits schätzen es die Kantone nicht, von definitiven Handlungen des Bundes überrascht zu werden; andererseits wird der Vollzug einer Bundesaufgabe erheblich vereinfacht, wenn die Kantone den Eindruck haben, bei der Gestaltung der Politik von Anfang an und aktiv beteiligt gewesen zu sein. Bei solchen Lösungen sollte sowohl den Formen der Anhörung der Kantone als auch den Mitwirkungsrechten Rechnung getragen werden.

3 Die Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren

3.1 Der Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (2. Phase)

3.1.1 Gegenstand des Auftrags

Nachdem die Sektion „Wirksamkeit“ der GPK des Ständerates an ihrer Sitzung vom 27. Juni 1995 von den Zwischenergebnissen der PVK-Untersuchung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Bundespolitiken Kenntnis genommen hatte, wollte sie anhand konkreter Fallstudien näher auf diese Problematik eingehen. Sie beauftragte deshalb die PVK, in einer zweiten Phase zu untersuchen, **wie der Bund die Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren berücksichtigt**. Dabei wurde der gesamte Rechtsetzungsprozess überprüft, insbesondere auch die informellen Konsultationen („**Vorvernehmlassungen**“), welche dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren vorausgehen. Die Geschäftsprüfungskommission formulierte hierzu **folgende vier weiteren Fragen**:

Frage 5: Wie wertet der Bund die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens aus?

Frage 6: Nach welchen Kriterien werden die Stellungnahmen der Kantone gewichtet?

Frage 7: Wie wird die „Vorvernehmlassung“ im Gesetzgebungsprozess organisiert?

Frage 8: Wie wirkt sich die „Vorvernehmlassung“ auf die Gesetzesentwürfe aus, die ins Vernehmlassungsverfahren gegeben werden?

3.1.2 Methodisches Vorgehen

Die PVK beauftragte Experten, den Entstehungsprozess von **sechs** systematisch ausgewählten **Rechtserlassen** zu analysieren, die bei deren Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen der Kantone zu prüfen und zu untersuchen, wie diesen Stellungnahmen Rechnung getragen wurde. Die Expertise stützt sich auf eine **Dokumentenanalyse** und auf **Interviews**, die auf der Ebene des Bundes und der Kantone geführt wurden.

Die Untersuchungsergebnisse sind im Expertenbericht verzeichnet und finden sich im Anhang 2 des Arbeitsberichtes. Dieses Gutachten diente als Grundlage für die Schlussfolgerungen, welche die PVK aus dieser zweiten Untersuchungsphase gezogen hat.

3.2 Der allgemeine Kontext

Das Problem der ungenügenden Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes und das Problem **der Unangemessenheit der Vernehmlassungsverfahren** bilden schon seit Jahren Gegenstand von **Debatten** und **Anträgen**. Die erhobenen Kritiken gehen auf ein allgemeines Unbehagen zurück, das bereits 1974 von der **Bundeskanzlei** untersucht wurde. Diese führte bei den Kantonen und in der Bundesverwaltung eine Umfrage zu den Schwierigkeiten der Kantone beim Vollzug des Bundesrechts durch. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Untersuchung gab die **Schweizerische Staatsschreiberkonferenz** am 17. September 1976 **Empfehlungen** heraus über die „Ausgestaltung der Bundesgesetzgebung im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone und Vorbereitung und Gestaltung der kantonalen Vernehmlassungen“.

Bezüglich des **Parlamentes** stellte die PVK fest, dass sich zahlreiche parlamentarische **Vorstösse** auf verschiedene Probleme im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren beziehen. Insbesondere zu erwähnen ist dabei die am 10. Juni 1996 eingereichte parlamentarische Initiative Dünki (NR 96.421), welche die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens fordert. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beantragte an ihrer Sitzung vom 9. Januar 1997, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Allerdings unterstützten auch grundsätzliche Befürworter des Vernehmlassungsverfahrens in einigen Punkten die Kritik des Initianten.

Andererseits befasste sich die **Geschäftsprüfungskommission** des Nationalrates bei der Prüfung des Geschäftsberichts 1993 mit Möglichkeiten, das Vernehmlassungsverfahren zu beschleunigen. Sie kam zum Schluss, dass dieses Verfahren noch verbessert werden könnte. Beauftragt vom Bundesrat, veröffentlichte in der Folge die **Verwaltungskontrolle des Bundesrates** am 27. Februar 1995 einen Bericht über die „Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens“.

Nachdem der **Bundesrat** diesen Bericht zur Kenntnis genommen hatte, entschied er am 20. März 1995, dass jedes Departement aus dem Generalsekretariat eine Verbindungsperson bezeichnen, welche die Ämter in Fragen des Vernehmlassungsverfahrens berät und dass in jedem künftigen Antrag auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens die Notwendigkeit und die schriftliche Form der Durchführung begründet wird.

Die **Bundeskanzlei** veröffentlichte am 1. Februar 1996 einen Bericht über **konkrete Massnahmen**. Darin wird u.a. empfohlen, diese Verfahren auf das absolut Notwendige zu beschränken und vorgeschlagen, das schriftliche und das konferenzielle Vernehmlassungsverfahren als gleichwertig zu betrachten und deshalb inskünftig die Notwendigkeit des Verfahrens und die Art der Durchführung darzulegen. Als **weitere Massnahme** wird u.a. vorgeschlagen, dass im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse der staatspolitischen Bedeutung der Gewichtung von Stellungnahmen grössere Beachtung geschenkt wird, indem diese Gewichtung auf der Basis definierter, allgemeingültiger Kriterien vorgenommen und insbesondere der Stellung, welche die Vernehmlassungsteilnehmer in unserem föderalistischen System haben, vermehrt Rechnung getragen wird.

Ebenfalls zu erwähnen sind die „**Checklisten**“, welche von Regierungsrat Thomas Pfisterer im Rahmen seiner „Vorschläge zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund“ vom 24. Januar 1994 erarbeitet wurden, sowie die Vorschläge, die Zahl der Vernehmlassungsvorlagen drastisch zu **reduzieren**, die Anzahl der konsultierten Organisationen stark zu vermindern, die Vernehmlassungen primär konferenziell und vermehrt in Form **informeller Kontakte** durchzuführen (Hans Georg Nussbaum, in NZZ, 8.10.96, "Vernehmlassung - beschränken statt abschaffen").

Rechtlich ist dieses Verfahren in der **Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren** (SR 172.062) vom 17. Juni 1991 verankert, in der die Einzelheiten des ganzen Prozesses geregelt sind. Diese Verordnung wurde von der Bundeskanzlei im „**Handbuch zum**

Vernehmlassungsverfahren“ (Stand vom 1.3.1994) ausführlich kommentiert. Obwohl sich das Vernehmlassungsverfahren in der Praxis als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert hat, gibt es darüber in der Bundesverfassung **keine Grundsatzbestimmung**. Es wird darin nur punktuell garantiert. Im **Entwurf zur neuen Bundesverfassung** vom 20. November 1996 wird dieser Mangel mit Artikel 138 behoben, der den Grundsatz des Vernehmlassungsverfahrens garantiert. Wie der Kommentar festhält, bietet die Umschreibung der von der Bestimmung erfassten Geschäfte genügend Spielraum für sachlich gebotene Differenzierungen; **eine Straffung des Vernehmlassungsverfahrens bleibt möglich** und sein Anwendungsbereich kann durch eine Beschränkung der Anzahl der Konsultationen und des Adressatenkreises redimensioniert und verwesentlich werden.

3.3 Die Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen

Frage 5: Wie wertet der Bund die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens aus?

Aus dem Expertenbericht geht hervor, dass die Vernehmlassungsergebnisse nach **erprobten Methoden** ausgewertet werden, die in Seminarien der Bundesverwaltung gelehrt werden und die eine **vollständige und systematische Auswertung** gewährleisten. **Schwierigkeiten** bei den Auswertungen wurden dort festgestellt, wo die Stellungnahmen nicht eindeutig oder **widersprüchlich** sind.

Die Stellungnahmen werden nach **Gruppen** (Kantonen, Parteien, Organisationen) unterschieden und **artikelweise** zusammengestellt. Gemäss der rechtlichen Grundlagen wurden die **Vernehmlassungsergebnisse ohne jegliche Wertung zusammengefasst**. In dieser ersten Auswertungsphase ging es lediglich darum, einen Überblick über die geäusserten Meinungen zu gewinnen.

Als schwieriger gestaltete sich die **Auswertung der konferenziellen Vernehmlassungen**, weil diese Methode weniger transparent ist. Der Expertenbericht weist darauf hin, dass hier oft **formelle Protokolle fehlen**. Bei den untersuchten Fällen fanden sich in den archivierten Unterlagen in der Regel nur Handnotizen oder Kurzprotokolle.

Hier ist auch auf das Problem der **Fristen** und des **Zeitdrucks** hinzuweisen. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren hält fest, dass das Departement seinen Antrag an den Bundesrat grundsätzlich innert der gleichen Frist zu

stellen hat, wie sie für die Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren eingeräumt worden ist. Zudem wirken sich längere Vernehmlassungsfristen zweifellos positiv auf die Qualität der Stellungnahmen und auf die Abklärung allfälliger Vollzugsprobleme aus. Artikel 5 der erwähnten Verordnung räumt den Vernehmlassungsteilnehmern für ihre **Stellungnahme** grundsätzlich **eine Frist von drei Monaten** ein. Diese Frist wurde indessen nur bei zwei von den insgesamt elf Vernehmlassungen, die bei den sechs untersuchten Fällen durchgeführt wurden, eingehalten. Gemäss Gutachten betrug diese Frist in der Regel **ein bis zwei Monate**.

Diese **äusserst kurzen Fristen** resultierten in einzelnen Fällen daraus, dass mit den Vernehmlassungsteilnehmern bereits **Vorgespräche** geführt worden waren; dies war beispielsweise bei der *Tierschutzverordnung* und bei der *Asylverordnung 2* der Fall. In anderen Fällen waren die kurzen Fristen die Folge eines hohen **politischen Zeitdruckes**. Wie die Expertise allerdings aufzeigte, erwies sich dieser Zeitdruck in mehreren Fällen als nicht angebracht.

Die Experten stellten **in keinem der untersuchten Fälle** eine **Verzerrung** oder eine **Fehlinterpretation** der Vernehmlassung fest. Dieses gesamthaft positive Urteil dürfte damit zusammenhängen, dass die untersuchten Erlasse spezifische Regelungen enthielten, zu denen sich klar Stellung nehmen liess.

Frage 6: Nach welchen Kriterien werden die Stellungnahmen der Kantone gewichtet?

Nach der wertungsfreien Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse werden diese von der Bundesverwaltung im Rahmen des **Antrags** an den Bundesrat **beurteilt und gewichtet**. Wie die Fallstudien ergeben haben, liegen für die **Gewichtungen** allerdings **keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien** vor. Es wurde festgestellt, dass die Gewichtung kantonaler Stellungnahmen häufig von der spezifischen Interessenkonstellation abhängt, da auch die Kantone meistens Partikularinteressen vertreten. **Eine einheitliche Gewichtung** wurde zudem durch die Vielzahl widersprüchlicher kantonaler Stellungnahmen erschwert.

Bei kontroversen Vorlagen gilt das „Mass der mittleren Unzufriedenheit“ **als pragmatische Richtschnur** für die Gewichtung. Andererseits erhalten **kantonale Stellungnahmen** gegenüber anderen Vernehmlassern häufig dadurch **mehr Gewicht**, dass sie sich zur ganzen

Breite des Erlasses äussern, während z. B. die Organisationen sich meist auf einzelne Punkte konzentrieren.

In den meisten Fällen äussern sich nur die Kantone zu **Vollzugsfragen**, wenn auch nur in allgemeiner Form. Diese kantonalen **Anregungen zum Vollzug** wurden in der Regel von der Bundesverwaltung berücksichtigt unter der Bedingung, dass sie den **materiellen Gehalt** einer Regelung **nicht beeinflussen**.

Die Experten haben zwar für die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien festgestellt, weisen indessen auf gewisse **Begleitkriterien** hin. Von Bedeutung ist dabei das **Kriterium der inneren Konsistenz** des in die Vernehmlassung gegebenen Erlasses. Ebenfalls von den Bundesbehörden angewandt werden die Kriterien der **Rechtmässigkeit** und der **Zweckmässigkeit**.

Abgesehen davon wurden noch weitere Zusatzkriterien ausgemacht. So wurde festgestellt, dass ein Gesetz sich vor dem Hintergrund von häufig recht unterschiedlichen Vollzugsbedingungen nur einheitlich anwenden lässt, wenn nicht nur **ein Konsens zwischen dem Bund und den Kantonen** besteht, sondern wenn sich **auch die Kantone untereinander einigen** können. Eine entscheidende Rolle spielt auch das Kriterium der **Fundiertheit der Argumente**, besonders wenn es darum geht, Minderheitsmeinungen zu berücksichtigen.

| |
|---|
| Frage 7: Wie wird die „Vorvernehmlassung“ im Gesetzgebungsprozess organisiert? |
|---|

„**Vorvernehmlassungen**“ sind informelle Konsultationen, welche zur Ausarbeitung eines Vorentwurfes **vor** dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Dabei handelt es sich vor allem um **informelle Kontakte**, bei denen mit Fachstellen, Kantonsvertretern, Organisationen oder ausserparlamentarischen Kommissionen die Grundsätze eines Gesetzesentwurfes besprochen, die Probleme aufgelistet und die Vollzugsaspekte **vor** der Ausarbeitung des Erlasses geprüft werden. Solche Kontakte können in Form von Arbeitssitzungen, informellen Gesprächen, Konferenzen kantonaler Direktoren, Fachseminarien oder Arbeitsgruppen erfolgen.

Diese Kontakte **sollen und können** das formelle Vernehmlassungsverfahren **nicht ersetzen**. Auch gehören sie nicht zur Ämterkonsultation, die verwaltungsintern ist und aus

Zeitgewinnungsgründen zuweilen gleichzeitig mit der offiziellen Vernehmlassung durchgeführt wird.

Solche vorgängigen oder regelmässigen **Kontakte garantieren** indes **nicht**, dass Aspekte des kantonalen Vollzugs im Vorentwurf berücksichtigt oder darin aufgenommen werden. Wie sich aber bei den Arbeiten zur *Revision der Asylverordnung 2* gezeigt hat, können solche Vorgespräche für die Berücksichtigung dieser Aspekte äusserst nützlich sein.

Die Experten sind bei ihren Fallstudien noch auf weitere konkrete Beispiele von „Vorvernehmlassungen“ gestossen. So pflegte das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft im Rahmen der Vorarbeiten zur *Revision der Lärmschutzverordnung* über die Gruppe „cercle bruit“ periodische Kontakte zu den kantonalen Lärmschutzfachstellen. Diese Kontakte ermöglichten dem Bundesamt, sich auf diesem Gebiet einen relativ guten **Einblick in den kantonalen Vollzug** zu verschaffen. Ebenfalls zu erwähnen sind die regelmässigen Kontakte, welche das Bundesamt für Energiewirtschaft im Rahmen der *Energienutzungsverordnung* mit der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen pflegte. Ferner bildete das vorgängige Einvernehmen unter den kantonalen Landwirtschaftsdirektoren die Grundlage für die *Revision der Tierschutzverordnung*. Von diesen ging sogar die Initiative für die Einsetzung einer **Arbeitsgruppe** aus, welche den Auftrag hatte, wichtige **Vorarbeiten** durchzuführen, die Lage zu analysieren und Vorschläge zu unterbreiten, auf die sich das Bundesamt für Veterinärwesen stützen konnte. In diesem Falle wurden die **wesentlichen Grundlagen** für die Revision von Bund und Kantonen **gemeinsam ausgearbeitet**.

Zuweilen entwickeln sich die im Rahmen der informellen „Vorvernehmlassungsverfahren“ eingeleiteten periodischen und organisierten Kontakte zu einer stärker **ausgestalteten Zusammenarbeit**, die nicht bloss einen vorgängigen Informationsaustausch über die Grundsätze des Vorentwurfes beinhaltet, sondern auch dessen **gemeinsame Ausarbeitung** oder gar dessen gemeinsame **Bereinigung** bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse umfasst.

Die Experten haben indes festgestellt, dass die meisten **Vorentwürfe** ohne „Vorvernehmlassung“ und sehr rasch **von der Bundesverwaltung allein ausgearbeitet** worden waren. Wo mit den Kantonen laufende Kontakte stattgefunden hatten, wurden diese Informationen benutzt und in die Vorlagen einbezogen.

Wie im Expertenbericht aufgezeigt wird, ging hingegen im Rahmen der *zweiten und dritten Revision der Asylverordnung* 2 diese Zusammenarbeit über eine blosser „Vorvernehmlassung“ zu Grundsatzfragen hinaus und mündete in eine **gemeinsame Ausarbeitung** oder **Bereinigung** des Vorentwurfes. Nach der konfliktbelasteten Phase der ersten Verordnungsrevision hatte sich zwischen Bund und Kantonen zunehmend ein neues Konsultativverfahren entwickelt. Während die Vernehmlassung zur Revision von 1993 noch nach dem konventionellen Schema abgewickelt worden war, begannen sich danach neue Formen herauszubilden, indem die Verwaltung bei der Bereinigung des Vorentwurfes Kontakte mit der kantonalen Fürsorgedirektorenkonferenz aufnahm. Der Schritt zur gemeinsamen Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse durch Bund und Kantone wurde mit der Revision von 1994 vollzogen, als die Überarbeitung des Entwurfes mit den Kantonen auf konferenzieller Ebene erfolgte. In diesem Falle war die Hauptarbeit bereits in der Vorvernehmlassung geleistet worden, was den Vorteil hatte, dass nur noch wenige Stellungnahmen eingegangen waren. Dabei wurde **nicht mehr unterschieden zwischen Vorvernehmlassung und Vernehmlassung**. Zur Revision von 1995 schliesslich fand kein eigentliches Vernehmlassungsverfahren mehr statt, da die **Bestimmungen gemeinsam** von Vertretern des Bundes und der Kantone **ausgearbeitet** worden waren.

Frage 8: Wie wirkt sich die „Vorvernehmlassung“ auf die Gesetzesentwürfe aus, die in die Vernehmlassung gegeben werden?

In den untersuchten Fällen wurden nur zum Teil „**Vorvernehmlassungen**“ durchgeführt, weshalb sich hier kaum generelle Aussagen machen lassen. Im günstigsten Fall haben **vorgängige Kontakte** allerdings einen **Grundkonsens** über das Anzustrebende und das Machbare ergeben.

In einigen der untersuchten Fälle war es jedoch nicht möglich, direkte Auswirkungen eines Vorvernehmlassungsverfahrens aufzuzeigen. Manchmal liess sich auch nicht feststellen, ob überhaupt verwaltungsexterne Kontakte stattgefunden hatten. Einen **direkten materiellen Einfluss auf den Vorentwurf** hatten die **vorgängigen Kontakte**, welche die Bundesbehörden mit den Kantonen oder Organisationen führten, **in drei** der von den Experten untersuchten **Fällen** :

- Bei der *Revision der Tierschutzverordnung*, wo die **Arbeitsgruppe** der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren unter Beteiligung des Bundesamtes für Veterinärwesen und des Bundesamtes für Landwirtschaft den **Grundkonsens** über die **Prioritäten** der Revision,

die Vorschläge für die **erforderlichen Massnahmen** und für deren **Vollziehbarkeit** lieferte;

- bei den *Revisionen der Asylverordnung 2*, wo die **Grenzen** zwischen Vorvernehmlassung und Vernehmlassung **verflossen**; das materielle Resultat dieser Zusammenarbeit war eine zunehmende Pauschalisierung der Kostenerstattung, die sowohl dem Anliegen der Kantone entgegenkam als auch im Interesse des Bundes, die Kosten zu begrenzen, lag;
- bei der *Revision der Lärmschutzverordnung*, wo der politische Anstoss von den **Sparvorschlägen** der kantonalen Finanzdirektoren kam.

3.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

3.4.1 Ergebnisse

Die Bundesverwaltung übernahm in den untersuchten Fällen die konkreten Anregungen der Kantone zum **Vollzug** durchwegs, sofern die **Verbesserungen** einsichtig waren und der materielle Gehalt der Vorlage **nicht verändert** wurde.

Indes hatte die Bundesverwaltung gemäss den Experten **in keinem der untersuchten Fälle eigene Vorabklärungen zur Vollzugstauglichkeit** getroffen. Sie verliess sich darauf, dass die Kantone auf allfällige Vollzugsprobleme einer Vorlage hinweisen würden. Die kantonalen Stellungnahmen erfüllten diese Erwartung nur teilweise, weil sie häufig nur **genereller Art** waren und nur am Rande auf Vollzugsprobleme hinwiesen. **Detaillierte** Stellungnahmen dazu bildeten die **Ausnahme** und **widersprachen sich** vielfach untereinander.

Die geltende Regelung sieht für die Vernehmlassungsteilnehmer für die Einreichung ihrer Stellungnahme grundsätzlich eine **Frist von drei Monaten** vor. Gemäss den Experten, war diese Frist in den untersuchten Fällen meist auf **ein bis zwei Monate** festgesetzt.

Aus dem Expertenbericht geht hervor, dass die Bundesämter die Stellungnahmen **nach erprobten Methoden**, die **Vollständigkeit und Systematik** gewährleisteten, **auswerteten**. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden - als blosser Überblick über die geäusserten Meinungen - **ohne jegliche Beurteilung oder Wertung** zusammengestellt.

Die Auswertung der **konferenziellen** Vernehmlassungen wurde wegen ihrer mangelnden Transparenz als schwieriger erachtet.

Für die **Gewichtung** der Stellungnahmen wurden keine **einheitlichen und verbindlichen Kriterien** festgestellt. Die Experten stellten indes gewisse Begleitkriterien fest, welche für die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen von Bedeutung sind: die Kriterien der **Rechtmässigkeit**, der **Zweckmässigkeit** und der **inneren Konsistenz** des in die Vernehmlassung gegebenen Erlasses.

Die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen stand häufig im Zusammenhang mit der **Interessenkonstellation** der Kantone. **Eine einheitliche Gewichtung** wurde dadurch erschwert, dass viele kantonale Stellungnahmen miteinander im **Widerspruch** standen.

Bei kontroversen Vorlagen galt das „Mass der mittleren Unzufriedenheit“ **als pragmatische Richtschnur** für die Gewichtung. Ferner zeigt die Expertise, **dass kantonale Stellungnahmen** gegenüber anderen Vernehmlassern häufig dadurch **mehr Gewicht** erhalten, dass sie sich zum ganzen Erlass äussern, während die Organisationen sich meist auf einzelne Punkte konzentrieren.

Die Experten haben in **keinem** der untersuchten Fälle eine **Verzerrung** oder gar eine **Fehlinterpretation** der Vernehmlassungsergebnisse festgestellt.

Vorgängige oder regelmässige Kontakte garantieren nicht, dass die **Aspekte des kantonalen Vollzugs** im Vorentwurf berücksichtigt oder darin aufgenommen werden. Sie können aber äusserst nützlich für die Berücksichtigung dieser Aspekte sein, weil sie einerseits einen **guten Einblick** in den kantonalen Vollzug schaffen und andererseits ermöglichen, innerhalb von Arbeitsgruppen einen **Grundkonsens** zu erarbeiten.

Regelmässige und organisierte Kontakte können zu **einer stärker ausgestalteten Zusammenarbeit** führen, die den Rahmen der „Vorvernehmlassung“ sprengt, indem sie nicht bloss einen vorgängigen **Informationsaustausch** über die Grundsätze des Vorentwurfes beinhaltet, sondern auch dessen **gemeinsame Ausarbeitung** oder gar dessen

gemeinsame **Bereinigung** im Rahmen der amtlichen Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse.

Wo **vorgängige Kontakte** gepflegt werden, können sie zu einem Konsens über die anzustrebenden Ziele führen. Einen **direkten materiellen Einfluss** auf den Vorentwurf hatten die **vorgängigen Kontakte**, welche die Bundesbehörden mit Kantonen oder Organisationen führten, in drei von den Experten untersuchten Fällen.

3.4.2 Schlussfolgerungen

Aus den Untersuchungen, welche in der zweiten Projektphase durchgeführt wurden, und den Resultaten aus den verschiedenen Fallstudien ergeben sich **folgende Schlussfolgerungen**:

3.4.2.1 *Zum Vernehmlassungsverfahren*

Die Berücksichtigung der Vollzugsaspekte im Rahmen des **Vernehmlassungsverfahrens** wird von mehreren Faktoren beeinflusst :

- Der **Zeitdruck** bringt häufig eine **Verkürzung der Antwortfristen** mit sich. Gewisse Fristverkürzungen lassen sich mit den vorgängigen Kontakten rechtfertigen. Indessen beeinträchtigen zeitliche Beschleunigungen die Qualität der Erlasse, besonders dann, wenn der Zeitdruck und die politische Dringlichkeit sich als relativ erweisen.

Auf eine **bessere Beurteilung der einzuräumenden Fristen** wäre deshalb zu achten.

- Das Fehlen einheitlicher und verbindlicher **Kriterien für die Gewichtung** der Stellungnahmen hat, trotz vorhandener Begleitkriterien, pragmatische Richtlinien zur Folge, die aufgrund der vielen **widersprüchlichen** kantonalen Stellungnahmen schwierig anzuwenden sind.

Es müssten deshalb einerseits für die **Gewichtung** der Stellungnahmen definierte, allgemeingültige **Kriterien** festgelegt werden, indem u.a. die Stellung der Vernehmlassungsteilnehmer untersucht wird. Andererseits muss auf ein Einvernehmen unter den Kantonen und nicht bloss auf den Konsens zwischen Bund und Kantonen hingewirkt werden.

- Für die Auswertung und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen ebenfalls von Bedeutung ist, ob die Vernehmlassung in **schriftlicher** oder in **konferenzieller Form** durchgeführt wurde, denn die Auswertung der konferenziellen Vernehmlassungen ist schwieriger, weil diese Methode weniger transparent ist. Im übrigen ziehen die Kantone die schriftliche Vernehmlassung vor, weil bei diesem Verfahren die Vertreter ihrer Behörden und Parlamente einbezogen werden können.

Eine pragmatische Lösung zur besseren Berücksichtigung der Vollzugsprobleme bildet die **Kombination** von **schriftlichen** Stellungnahmen mit dem Informationsaustausch in gemeinsamen **Konferenzen** oder **Arbeitsgruppen** des Bundes und der Kantone (wie dies im Kontaktgremium Bund/Kantone, in der Konferenz der Kantonsregierungen und in den verschiedenen Konferenzen der kantonalen Direktoren üblich ist).

- Eine im Rahmen der Vernehmlassungen zu Gesetzesentwürfen oder Bundesbeschlüssen durchgeführte **Orientierung** der Kantone über die Grundzüge oder Grundsätze der künftigen **Vollzugsverordnungen** ermöglicht den Kantonen eine bessere Beurteilung der Probleme, welche der Vollzug mit sich bringen wird.

Eine **frühzeitige**, d.h. bereits in der Vernehmlassung zu den Gesetzesvorlagen ange-setzte **Orientierung der Kantone** über die voraussichtlichen Vollzugsbestimmungen hilft den Kantonen, die mit dem Gesetzesentwurf einhergehenden Vollzugsprobleme zu erkennen.

- Es darf nicht vergessen werden, dass sich auch nach einer korrekten Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse Probleme stellen können: Wenn in der parlamentarischen Beratung einer Gesetzesvorlage ohne angemessene Rücksprache mit den Kantonen Änderungen vorgenommen werden, kann sich dies nachteilig auf den kantonalen Vollzug auswirken.

Eine stärkere Beteiligung der Kantone an der Willensbildung beim Bund bedeutet auch, dass die kantonalen Stellungnahmen **während des ganzen Rechtsetzungsprozesses** berücksichtigt werden.

3.4.2.2 *Zum informellen Verfahren der „Vorvernehmlassungen“*

Die Möglichkeiten für eine vermehrte Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen und Vollzugsprobleme basieren - unabhängig von den Massnahmen, welche im Rahmen des formellen Vernehmlassungsverfahrens getroffen werden können - alle auf einer **engeren Zusammenarbeit** zwischen Bund und Kantonen :

- Wie verschiedene Fallstudien gezeigt haben, ist es deshalb wichtig, dass die Fragen, die sich zum **Vollzug** stellen, **von Anfang an** und systematisch in den Rechtsetzungsprozess einbezogen werden und dass kantonale Sachverständige daran teilnehmen.

In dieser Beziehung hat sich der **interaktive, partizipative und konsensuelle Ansatz** bewährt, sei es über den Meinungs austausch über die **Grundsätze** eines Vorentwurfs, über die **gemeinsame Ausarbeitung** oder gar über die **gemeinsame Bereinigung** bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse.

- Derartige Möglichkeiten eröffnen sich, wenn der Bund und die Kantone als **gleichwertige Partner** zusammenarbeiten und dabei die für die Schaffung einer „Vollzugsgemeinschaft“ geeignete Form finden. Die jüngsten erfolgreichen Beispiele solcher „**Vorvernehmlassungen**“ sprechen für die Richtigkeit dieser Vorgehensweise (*Reform der Bundesverfassung, Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Reform des Finanzausgleichs*). Die Schwierigkeit liegt in der Schaffung der Voraussetzungen, welche für diese Art von Zusammenarbeit erforderlich sind. Wie die Revisionen der *Asylverordnung 2* gezeigt haben, braucht es zuweilen einen **langen Prozess** und mehrere Revisionen, um dies zu erreichen.

Zur Schaffung der Voraussetzungen für die Errichtung eigentlicher „**paritätischer Vollzugsgemeinschaften**“ können - sowohl in bezug auf die technischen als auch auf die politischen Vollzugsaspekte - verschiedene Wege eingeschlagen werden. In diesem Zusammenhang sei nicht nur auf die verschiedenen informellen Kontakte zwischen *Fachdienststellen des Bundes und der Kantone* verwiesen, sondern auch auf die regelmässigen Kontakte des Bundes mit den verschiedenen *Konferenzen der kantonalen Direktoren* sowie mit der *Konferenz der Kantonsregierungen*.

- Es gibt indessen kein Standardmodell für „**Vorvernehmlassungen**“. Ebensovwenig gibt es eine spezifische Form für ihre Organisation. Solche Kontakte können sowohl von den Bundesbehörden als auch von den Kantonen oder von Organisationen oder Parteien **initiiert** werden.

Eine besondere **Sensibilisierung** der **Bundesbehörden** für diese Problematik wäre allerdings angebracht, da sie es sind, die mit der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen betraut werden.

4 **Synthese** (Auftragsphasen 1 & 2)

Diese Untersuchung hat die Hauptprobleme aufgezeigt, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen und deshalb zu **Vollzugsdefiziten** führen (unklare Kompetenzverteilung, manchmal ungenügende horizontale Koordination, Heterogenität der kantonalen Verwaltungen, prekäre Bundesfinanzen, zu detaillierte Bundesgesetzgebung, ungenügende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten, lückenhafte Aufsicht über einen wirksamen kantonalen Vollzug).

Es sind verschiedene Ansätze für neue Instrumente vorhanden, die es erlauben, die Qualität der Endprodukte des kantonalen Vollzugs zu harmonisieren oder - selbst auf indirekte Weise - zu kontrollieren (Vereinheitlichung der Mindestqualitätsstandards durch Vorschriften, Leistungsindizes, vergleichendes Monitoring). Allerdings muss der Bund bei den Massnahmen, die er trifft, um auf die Qualität des Vollzugs seiner Politiken einzuwirken, darauf achten, dass diese nicht zu bundeslastig sind und dadurch einen **allzu grossen Eingriff in die Souveränität der Kantone** darstellen.

Aus der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Analyse geht hervor, dass die entscheidende Voraussetzung für einen guten Vollzug in der Regel vor allem in der **Akzeptanz** der Bundespolitik durch die Kantone liegt.

⇒ Eine **tatsächliche Beteiligung** der Kantone an der Willensbildung des Bundes ist ein unerlässlicher Faktor für deren **Zustimmung** zu den Bundespolitiken und damit fü

die Gewährleistung **eines optimalen Vollzugs**.

Das traditionelle **Vernehmlassungsverfahren** gibt indes regelmässig Anlass zu **Kritik** und **Unzufriedenheit**. Es besteht Einigkeit darüber, dass ein **Unbehagen** vorhanden ist und dass neue Wege der Zusammenarbeit gefunden werden müssen.

Die Kantone fühlen sich zu wenig in die Willensbildung des Bundes einbezogen. Eine gute kantonale **Mitwirkung** dürfte sich umso mehr rechtfertigen, als bei Defiziten im kantonalen Vollzug die Interventionsmöglichkeiten des Bundes begrenzt sind.

⇒ Zu einer verbesserten Zusammenarbeit *auf Vernehmlassungsebene* könnte gemäss dieser Untersuchung beigetragen werden, indem die für die Stellungnahmen einzuräumenden **Fristen** richtig abgeschätzt (und dabei ständige und unangebrachte **Fristverkürzungen** vermieden würden), die **schriftlichen** Stellungnahmen und die **konferenziellen** Meinungsäusserungen miteinander **kombiniert**, für die Gewichtung der Stellungnahmen definierte, allgemeingültige **Kriterien** festgelegt oder auch indem die **Kantone frühzeitig** über die voraussichtlichen **Vollzugsbestimmungen orientiert** würden.

Allerdings hat diese Untersuchung insbesondere auch auf eine neue Entwicklung hingewiesen: den „**Vorvernehmlassungsprozess**“. Diese Form der Zusammenarbeit ermöglicht einerseits, die horizontale Koordination zwischen den Kantonen zu fördern und die vertikale Koordination zwischen Bund und Kantonen zu verbessern; andererseits lassen sich dadurch auch gewisse Schwachstellen des Vernehmlassungsverfahrens - insbesondere in bezug auf die Gewichtung der Stellungnahmen - ausmerzen.

Diese „Vorvernehmlassung“ in Form von regelmässigen Kontakten oder von Arbeitsgruppen kann in eine **stärker ausgestaltete Zusammenarbeit** münden, die nicht nur einen vorgängigen Meinungs austausch über die Grundsätze des Vorentwurfes beinhaltet, sondern auch dessen **gemeinsame Ausarbeitung** oder gar dessen **gemeinsame Bereinigung** bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse.

⇒ Obschon es für die „*Vorvernehmlassung*“ kein Standardmodell gibt, ist **es nicht nötig**, diese Situation zu ändern und **zusätzlich** ein formelle „Vorvernehmlassungsverfahren“ zu schaffen. Vielmehr müssten solche informellen Kontakte, bei denen die Kantone und der Bund als gleichwertige Partner auftreten können, **angeregt** und gefördert werden, indem die **Bundesbehörden** besonders für diese Problematik **sensibilisiert** werden, da sie es sind, die mit der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen betraut werden.

Es ist nicht ausschlaggebend, für welche Art des „**Vorvernehmlassungsverfahrens**“ man sich entscheidet. Wichtig ist, dass zwischen Bund und Kantonen wie auch zwischen den Kantonen schon in der **Vorentwurfsphase** über vorgängige Kontakte ein **Grundkonsens** über die **Vollzugsaspekte** gefunden wird. Wenn dieses Ziel erreicht ist, wird die **Vernehmlassung** in der Folge **nur noch sehr wenig Änderungen und Bereinigungen** am betreffenden Erlass bringen. In gewissen Fällen kann sie sogar zu einer reinen Formalität werden.

⇒ Diese Kontakte **können und sollen** allerdings das formelle Vernehmlassungsverfahren **nicht ersetzen**.

Die Realisierung einer solchen Zusammenarbeit würde den verschiedenen, in letzter Zeit eingereichten Vorstössen entsprechen, die insbesondere darauf abzielen, das heutige **Vernehmlassungsverfahren zu vereinfachen** und die **Anzahl** der Vernehmlassungsvorlagen **zu verringern**. Die Entwicklung dieses interaktiven Prozesses muss als **Ergänzung** der Vernehmlassungsverfahren gesehen werden, mit denen allein nicht allen Vollzugsproblemen Rechnung getragen werden kann.

⇒ Dieser Prozess strebt somit an, die Beteiligung der Kantone nach einem qualitativen Ziel auszurichten, um eine **Verbesserung des Vollzugs** dadurch zu ermöglichen, dass die Kantone nicht nur weniger, sondern vielmehr **besser** konsultiert werden.

Originaltext: französisch

Der vorliegende Bericht zeigt die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung (*Schlussbericht*: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen / französisch, deutsch und italienisch). Die vollständigen Resultate sind im *Arbeitsbericht* vom 20. März 1997 enthalten (in französischer Sprache).

Die erwähnten Berichte der PVK sind bei der Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste, Parlamentsgebäude, 3003 Bern, Tel. (031) 322 97 44 erhältlich.

Durchführung der Untersuchung

| | | |
|-----------------------|---|---|
| <i>Projektleiter:</i> | Marc Buntschu, lic. iur. | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle |
| | Emmanuel Sangra, lic. iur. | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle |
| <i>Experten:</i> | Frohmut W. Gerheuser | Büro für Politikberatung und Sozialforschung, Brugg |
| | Dr. Adrian Vatter F. Sager, lic. phil. | Politikforschung & -beratung, Bern |
| | Dr. A. Balthasar Ch. Bättig, dipl. geogr. | Interface Institut für Politikstudien, Luzern |
| | Dr. W. Zimmermann R. Kurz Gyax, lic. rer. pol. | Forschungsstelle Wissenschaft und Politik, Bern |
| <i>Assistent:</i> | Andreas Tobler, lic. phil. I | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle |
| <i>Sekretariat:</i> | Hedwig Heinis | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle |