

# **Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes**

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

vom 9. Juni 2011

---



---

## **Das Wichtigste in Kürze**

*Das Vernehmlassungsverfahren hat in der Schweiz eine hohe Bedeutung und eine lange Tradition. Auf Gesetzesstufe geregelt wurde es aber erst 2005. Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz (VLG) sollte das Verfahren wesentlich und qualitativ verbessert werden. Zugleich wurde die Unterscheidung eingeführt zwischen Vernehmlassungen, welche bei wichtigen Vorhaben von Bundesrat oder Parlament eröffnet werden, und Anhörungen, welche Departemente, Ämter und Behördenkommissionen zu weniger wichtigen Vorhaben selbst beschliessen können. Während Vernehmlassungen verschiedenen Vorgaben des VLG und der dazugehörigen Verordnung genügen müssen, ist der Prozess der Anhörung weniger klar geregelt.*

*Nachdem sich in den vergangenen Jahren immer wieder Teilnehmer an Anhörungen und Vernehmlassungen über zu kurze Fristen und über fehlende Transparenz bei der Auswahl der eingeladenen Adressaten sowie bei der Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen beklagt hatten, haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation beauftragt. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat am 30. Juni 2010 entschieden, dass die PVK den Fokus der Untersuchung auf die Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen legen soll.*

### **Ergebnisse im Überblick**

*Die Evaluation hat gezeigt, dass Anhörungen und Vernehmlassungen sowohl von Seiten der Bundesverwaltung als auch von Seiten der Adressaten als sinnvoll und nützlich erachtet werden, um verwaltungsexterne Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes teilhaben zu lassen und um die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz von Vorhaben des Bundes zu prüfen.*

*Allerdings wurde auch deutlich, dass die gesetzlichen Vorgaben verschiedentlich missachtet werden, insbesondere beim Entscheid, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist. Zudem ist die neu eingeführte Unterscheidung zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen problematisch, da sie von vielen Adressaten nicht verstanden wird und zu falschen Erwartungen führt. Die Erwartungen der Teilnehmenden werden insbesondere bei Anhörungen nicht erfüllt, womit nicht mehr gewährleistet ist, dass die Ziele des Verfahrens – Partizipation, Verbesserung der Vorlage sowie Akzeptanz – erreicht werden.*

### **Unklarer Anhörungsbegriff**

*Das Gesetz gibt für die Entscheidung, ob zu einem Vorhaben eine Anhörung oder eine Vernehmlassung durchgeführt werden soll, im Wesentlichen zwei Kriterien an: Normstufe und Tragweite des Vorhabens. Die Evaluation hat gezeigt, dass Entscheidungen oft nur auf das Kriterium der Normstufe abgestellt werden, während das Kriterium der Tragweite eines Vorhabens nicht berücksichtigt wird bzw. die Tragweite nicht sorgfältig genug abgeklärt wird. In einigen Fällen wurden die*

---

*Kriterien aber schlicht missachtet und es wurde eine Anhörung durchgeführt, obwohl klar eine Vernehmlassung nötig gewesen wäre.*

*Hinzu kommt, dass die neu eingeführte Unterscheidung zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen allgemein wenig zweckmässig scheint, da sie für zahlreiche Adressaten weder klar noch relevant ist. Vielmehr achten die Adressaten darauf, wie stark sie von einem Vorhaben betroffen sind, und nehmen dementsprechend am Konsultationsverfahren teil oder nicht, unabhängig davon, ob es als Vernehmlassung oder Anhörung betitelt ist. Zudem sorgt der Begriff der «Anhörung» für Verwirrung, weil damit eher ein mündliches Verfahren in einer frühen Phase der Gesetzgebung assoziiert wird als eine (in der Regel schriftliche) Anhörung gemäss VI.G.<sup>1</sup> Weil den Adressaten aber die Unterscheidung der Verfahren gleichgültig bzw. nicht klar ist, ist ihnen auch nicht bewusst, dass je nach Verfahren unterschiedliche Vorgaben gelten und dass es für Anhörungen beispielsweise keine Vorgaben zu Fristen oder Adressatenkreis gibt. Viele Beispiele von «schlechten Vernehmlassungen», welche Befragte in der Evaluation genannt haben, stellten sich als Anhörungen heraus, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben korrekt durchgeführt worden waren.*

### ***Kurze Fristen als Hauptschwierigkeit***

*In allen Interviews mit Adressaten von Anhörungen und Vernehmlassungen wurde betont, dass nur dann eine fundierte und nötigenfalls intern konsolidierte Stellungnahme erarbeitet werden könne, wenn dies die Rahmenbedingungen und insbesondere die Fristen zuliessen. Dies ist bei den häufig kurzen Anhörungsfristen nicht gewährleistet. Wenn aber die Verwaltung keine sorgfältigen Stellungnahmen erhält, kann das betreffende Vorhaben auch nicht gründlich auf seine sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz geprüft werden. Somit werden die Ziele des Anhörungsverfahrens nicht erreicht. Bei allzu kurzen Fristen, die nicht nachvollziehbar begründet werden, vermuten die Adressaten ausserdem oft ein «Alibiverfahren» und stellen dessen Glaubwürdigkeit in Frage.*

### ***Ungenügende Ergebniskommunikation bei Anhörungen***

*Ein Schwachpunkt in der Anhörungspraxis und zugleich ein Unterschied zur Vernehmlassungspraxis zeigt sich bei der Kommunikation über die Verwertung der Stellungnahmen. Bei Vernehmlassungen wird zusammen mit dem Ergebnisbericht, der die Stellungnahmen in neutraler Weise zusammenfasst und von Gesetzes wegen verlangt wird, in der Regel eine Medienmitteilung über die Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren publiziert. Zudem werden die wesentlichen Schlussfolgerungen aus der Vernehmlassung auch in der Botschaft an das Parlament zusammengefasst. Bei Anhörungen fehlt dagegen eine Information dazu, welche Anregungen (aus welchen Gründen) aufgenommen werden und wie die ursprüngliche Vorlage angepasst wird. Der Ergebnisbericht als wertungsfreie Zusammenfassung der*

<sup>1</sup> 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 VI.G.

---

*Stellungnahmen, der den Anhörungsteilnehmenden in der Regel nicht einmal zugestellt wird, erfüllt das Bedürfnis der Adressaten nach transparenter Information über die Verwertung der Stellungnahmen nicht.*

### ***Entscheidkompetenz bei den Ämtern – schwache Stellung der Bundeskanzlei als Koordinatorin des Verfahrens***

*Insgesamt hat sich gezeigt, dass die verantwortlichen Dienststellen bei der Planung und Durchführung von Anhörungen über einen grossen Entscheidungsspielraum verfügen. Dieser wurde allerdings in einigen der betrachteten Fälle nicht rechtmässig oder nicht zweckmässig genutzt, ohne dass dies zu einer Intervention der Bundeskanzlei geführt hätte. Dies liegt einerseits daran, dass die Bundeskanzlei keine Weisungsbefugnis gegenüber den durchführenden Dienststellen hat und daher eine korrekte Durchführung sowie eine Koordination der Verfahren nicht erzwingen kann. Andererseits kann sie gemäss eigenen Angaben für die Betreuung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens nur wenige Ressourcen einsetzen und legt ihren Fokus eher auf die politisch bedeutsameren Vernehmlassungen.*

### ***Unzureichende rechtliche Bestimmungen***

*Die Evaluation hat gezeigt, dass das VIG in Bezug auf die Kriterien für den Entscheid, ob eine Anhörung oder Vernehmlassung durchzuführen ist, als problematisch zu beurteilen ist. Ebenso wurde deutlich, dass die wenigen Bestimmungen des VIG und der dazugehörigen Verordnung, die auch für Anhörungen gelten, in der Praxis nicht immer angewendet werden. Zudem ergeben sich häufig dort Klagen von Adressaten, wo der Gesetzgeber den Verwaltungsstellen (bewusst) einen Handlungsspielraum gelassen hat, denn dieser wird bei Anhörungen tatsächlich nicht immer zweckmässig angewendet.*

*Schliesslich ist festzuhalten, dass mit den 2005 neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen das Ziel einer Verwesentlichung und Straffung des Vernehmlassungsprozesses nicht erreicht wurde und nicht erreicht werden kann. Dies liegt insbesondere daran, dass Art. 3 VIG für viele, genau definierte Vorhaben zwingend eine Vernehmlassung verlangt. Damit kann in diesen Fällen selbst dann nicht auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, wenn das Vorhaben unter Umständen überhaupt nicht umstritten ist oder wenn alle interessierten Kreise bereits an der Ausarbeitung beteiligt waren und damit der Zweck des Verfahrens gemäss Art. 2 VIG bereits erfüllt ist.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation	6
1.2 Vorgehen	7
<b>2 Das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren</b>	<b>10</b>
2.1 Differenzierung Vernehmlassung – Anhörung	10
2.2 Geltende gesetzliche Bestimmungen	12
2.3 Abgrenzung von anderen Formen der Konsultation	14
<b>3 Wie sieht die Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen aus und wie ist diese zu bewerten?</b>	<b>15</b>
3.1 Entscheid	16
3.1.1 Rechtmässigkeit des Entscheids	16
3.1.2 Zweckmässigkeit des Entscheids	19
3.1.3 Zusammenfassende Bewertung	20
3.2 Planung	21
3.2.1 Rechtmässigkeit der Koordination	21
3.2.2 Zweckmässigkeit der Frist	22
3.2.3 Zweckmässigkeit des Adressatenkreises	23
3.2.4 Zusammenfassende Bewertung	24
3.3 Durchführung	24
3.3.1 Rechtmässigkeit der Eröffnung	25
3.3.2 Zweckmässigkeit der Unterlagen	25
3.3.3 Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung	25
3.3.4 Zusammenfassende Bewertung	25
3.4 Ergebnisse	26
3.4.1 Rechtmässigkeit der Publikation	26
3.4.2 Zweckmässigkeit der Ergebnisberichte	26
3.4.3 Zweckmässigkeit in Bezug auf die Transparenz der Auswertung	26
3.4.4 Zweckmässigkeit der Ergebniskommunikation	27
3.4.5 Zusammenfassende Bewertung	27
3.5 Zielerreichung	28
3.5.1 Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation	28
3.5.2 Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit	28
3.5.3 Zweckmässigkeit bezüglich Vollzugstauglichkeit	29
3.5.4 Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz	29
3.5.5 Zusammenfassende Bewertung	30
3.6 Fazit zur Anhörungspraxis	30
<b>4 Schlussfolgerungen</b>	<b>32</b>
4.1 Problembegriff «Anhörung»: Unklare Abgrenzung zu Vernehmlassung und zu anderen Formen des Einbezugs	32
4.2 Knappe Fristen beeinträchtigen die Zielerreichung	33
4.3 Ungenügende Ergebniskommunikation	34

4.4 Entscheidungskompetenz bei den Ämtern – schwache Stellung der Bundeskanzlei als Koordinatorin des Verfahrens	34
4.5 Anwendung der Bestimmungen von VIG und VIV bei Anhörungen und Gesetzeskritik	35
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>37</b>
<b>Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>38</b>
<b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>	<b>40</b>
<b>Impressum</b>	<b>45</b>

# Bericht

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Darstellung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse und deren Bewertung. Eine ausführlichere Beschreibung der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis sowie des methodischen Vorgehens und der Ergebnisse findet sich im zugehörigen erläuternden Bericht.

## 1 Einleitung

### 1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation

Obwohl das Vernehmlassungsverfahren seit über hundert Jahren existiert und sich als wichtige Phase des schweizerischen Rechtsetzungsprozesses etabliert hat, wurde es erst 1991 mittels einer spezifischen Verordnung normiert. Und erst im Jahr 2005 wurde diese schweizerische Besonderheit schliesslich auf Gesetzesstufe geregelt. Das neue Vernehmlassungsgesetz (VIG)<sup>2</sup> stützt sich dabei auf Artikel 147 der Bundesverfassung (BV)<sup>3</sup>, welcher besagt, dass Kantone, politische Parteien und interessierte Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen werden müssen.

Das neue Vernehmlassungsgesetz wurde unter anderem erlassen, weil seitens des Parlaments verschiedentlich mehr Transparenz im Vernehmlassungsprozess gefordert worden war. Mit dem VIG und der dazugehörigen Verordnung (Vernehmlassungsverordnung, VIV)<sup>4</sup> sollte das Vernehmlassungsverfahren verwesentlich und qualitativ gestärkt werden. Ziel war es, eine geringere Anzahl, dafür aber qualitativ bessere und straffere Verfahren zu erreichen.<sup>5</sup>

Zudem wurde mit dem neuen Gesetz auch eine Unterscheidung eingeführt zwischen Vernehmlassungen, welche bei wichtigen Vorhaben von Bundesrat oder Parlament eröffnet werden, und Anhörungen, welche Departemente, Ämter und Behördenkommissionen zu weniger wichtigen Vorhaben selbst beschliessen können (für eine genauere Differenzierung und Begriffsklärung vgl. Kapitel 2.1). VIG und VIV regeln in erster Linie Vernehmlassungen. Sie enthalten aber ebenso einige wenige, explizit genannte Artikel (Art. 2 Abs. 2 VIV), die auch für Anhörungen gelten. Zudem wird festgehalten, dass die gesetzlichen Bestimmungen auch auf Anhörungen angewendet werden können, «wenn sich das als sinnvoll erweist». Insgesamt verfügen die zuständigen Stellen bei der Planung und Durchführung von Anhörungen aber über einen grösseren Entscheidungsspielraum als bei Vernehmlassungen, beispielsweise hinsichtlich der Länge der Frist oder der Einladung der Adressaten.

In den vergangenen Jahren beklagten sich Teilnehmende und interessierte Kreise an Vernehmlassungen und Anhörungen verschiedentlich über zu kurze Fristen und über

<sup>2</sup> Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG), SR **172.061**.

<sup>3</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR **101**.

<sup>4</sup> Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (VIV), SR **172.061.1**.

<sup>5</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 21. Januar 2004, BBl **2004** 533.

fehlende Transparenz bei der Auswahl der eingeladenen Adressaten sowie bei der Auswertung und Gewichtung der Stellungnahmen. Für Diskussionen sorgten auch einige Fälle, bei denen anstelle der «klassischen» schriftlichen Konsultation ein konferenzielles, d.h. mündliches Verfahren durchgeführt wurde.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben aufgrund der genannten Problemhinweise am 21. Januar 2010 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Untersuchung der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes zu beauftragen. Diese sollte obengenannte Kritik prüfen und nach gut fünf Jahren Erfahrung mit den neuen gesetzlichen Grundlagen auch Bilanz ziehen. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK verschiedene Untersuchungsvarianten diskutiert und schliesslich entschieden, dass die PVK den Fokus ihrer Untersuchung insbesondere auf die *Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen* zu legen hat. Die Hauptfrage der Evaluation lautet somit:

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

Die Subkommission möchte mit der Evaluation ebenfalls klären, welche Bestimmungen von VIG und VIV sinnvollerweise für Anhörungen gelten können und ob diese angewendet werden. Zudem soll analysiert werden, wie entschieden wird, ob zu einem Vorhaben eine Vernehmlassung oder «nur» eine Anhörung durchgeführt wird. Daher kann die Evaluation nicht die Anhörungspraxis allein beschreiben und bewerten, sondern muss diese mit der Vernehmlassungspraxis vergleichen und an dieser messen.

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

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, insbesondere die parlamentarische Phase.

## **1.2 Vorgehen**

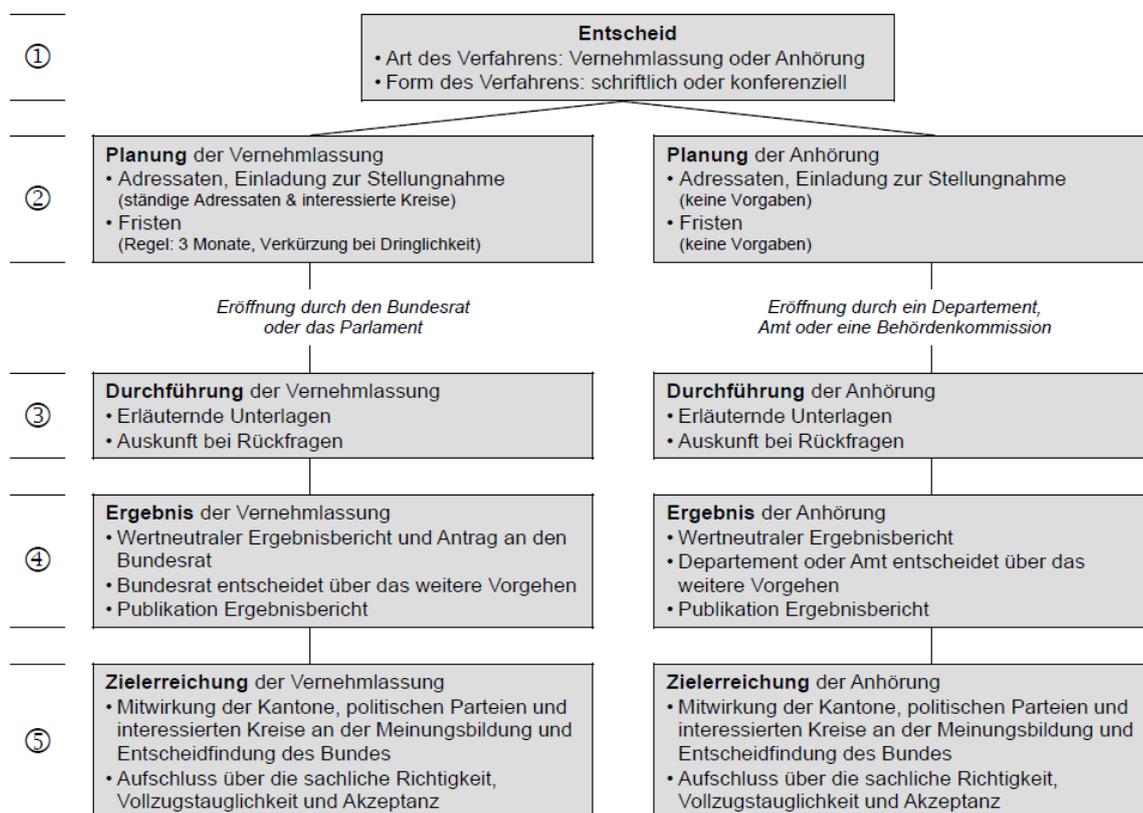
Der Prozess einer Anhörung und Vernehmlassung wird zum Zweck der Untersuchung in fünf schematische Phasen eingeteilt:

- (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 (konferenziell oder schriftlich) 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 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.
- (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 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.

Abbildung 1

### Phasen im Vernehmlassungs- und Anhörungsprozess



Die Evaluation beschreibt und bewertet jede dieser Phasen hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit:

- *Rechtmässigkeit*: Geprüft wird, ob die rechtlichen Vorgaben, die ganz explizit auch für Anhörungen gelten, eingehalten werden.
- *Zweckmässigkeit*: Wo keine zwingenden rechtlichen Vorgaben bestehen und die Verwaltung dementsprechend über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt, wird untersucht, ob sie diesen im Sinne der Ziele des Gesetzes nutzt. Weil gemäss VIV die für Vernehmlassungen geltenden Bestimmungen, wo sinnvoll auch auf Anhörungen angewendet werden sollten, können die recht-

lichen Vorgaben auch hier als Massstab herangezogen werden. Bei Abweichungen zu den für Vernehmlassungen geltenden Bestimmungen ist zu prüfen, ob diese nachvollziehbar begründet sind. Zudem kann für die Bewertung der Zweckmässigkeit auch auf die Einschätzung der Adressaten und durchführenden Bundesstellen (in der Folge «Absender» genannt) von Anhörungen abgestellt werden.

Für die Analyse und Bewertung stützte sich die PVK auf verschiedene Verfahren und Daten. So wurden in einem ersten Schritt die relevanten Dokumente (normative Vorgaben und weitere Hilfsmittel) sowie Grunddaten zu allen Vernehmlassungen und Anhörungen seit Inkrafttreten des VIG erfasst und ausgewertet. Wesentliche Informationen ergaben sich aus einer Online-Befragung von Absendern und Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen sowie aus über 80 Interviews. Dabei wurden in der Bundesverwaltung sowohl Gespräche mit verantwortlichen Personen in den Generalsekretariaten der Departemente und in der Bundeskanzlei (8 Interviews) als auch mit Personen auf Amtsstufe geführt, welche konkrete Anhörungen betreut haben (7 Interviews). Ebenfalls je ein Interview wurde beim Bundesgericht sowie beim Bundesverwaltungsgericht realisiert. Neben einem Interview mit der Konferenz der Kantonsregierungen fand in acht Kantonen ein Gespräch mit Regierungsmitgliedern statt, teilweise ergänzt durch ein Interview mit Personen auf Fachebene, welche zu konkreten Anhörungen Auskunft geben konnten. Ebenso befragt wurden Vertreter von sechs Parteien, von sieben gesamtschweizerischen Dachverbänden (ständige Vernehmlassungsadressaten) sowie von etwa 40 weiteren Organisationen, die an konkreten Anhörungen teilgenommen hatten.

Zudem wurden sieben konkrete Anhörungsverfahren detailliert untersucht. Für die Auswahl dieser Fälle wurde darauf geachtet, dass sie aus Verwaltungsstellen mit unterschiedlich grosser Erfahrung mit Anhörungsverfahren stammen, verschiedene Gegenstände und unterschiedlich lange Fristen sowie unterschiedlich grosse Adressatenkreise abdecken (Kapitel 1.3.2 im erläuternden Bericht).<sup>6</sup> Die relevanten Informationen zu den Fällen wurden sowohl aus den Interviews als auch über eine Analyse der relevanten Dokumente gewonnen.

Einen Grossteil der empirischen Erhebungen hat die Firma Landert & Partner durchgeführt, welche auch bei den konzeptionellen Grundlagen mitgearbeitet hat. Landert & Partner hat zudem bei Fragen, welche die Rechtmässigkeit betreffen, Prof. Tobias Jaag von der Universität Zürich beigezogen.

Der Bundeskanzlei, den Departementen sowie den Ämtern, deren Praxis im Rahmen von Fallstudien genauer betrachtet wurde, wurde die Gelegenheit gegeben, zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Mit Ausnahme des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes sowie des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) haben diese der PVK eine Stellungnahme zukommen lassen. Ihre Anmerkungen konnten zum grossen Teil berücksichtigt werden, wichtige Differenzen wurden in diesem Bericht vermerkt.

Im folgenden Kapitel 2 wird das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren näher beschrieben und der Begriff der Anhörung erläutert. Kapitel 3 stellt die Ergebnisse der Untersuchung dar und beantwortet die Evaluationsfragen. In Kapitel 4 werden

<sup>6</sup> Die ausgesuchten Fälle sollen die ganze Breite der Praxis in der Bundesverwaltung abdecken. Sie sind aber nicht zwingend repräsentativ für die Praxis der betrachteten Departemente, Ämter oder Dienststellen. Insofern lassen die betrachteten Fällen keine Rückschlüsse auf die generelle Praxis der betrachteten Stelle zu.

die Haupteigenschaften zusammengefasst und als zentrale Schlussfolgerungen präsentiert.

## 2 Das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Instrument, welches Betroffenen und interessierten Kreisen ausserhalb der Bundesverwaltung in der vorparlamentarischen Phase eine Gelegenheit zur Stellungnahme und Kommentierung von Erlassen und anderen Vorhaben des Bundes bietet. Das Verfahren hat eine lange Tradition und findet sich im Übrigen auch auf kantonaler Ebene.

Das Verfahren auf Bundesebene bezweckt eine Beteiligung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes und soll damit Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes geben (Art. 2 VIG).

Wie die unten stehende Tabelle zeigt, ist das Verfahren auch zahlenmässig bedeutsam. Seit Inkrafttreten des VIG im September 2005 wurden jedes Jahr zwischen 80 und 120 Verfahren durchgeführt.

Tabelle 1

### 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

\*Verfahren ab dem 01.09.2005 (Inkrafttreten VIG)

\*\*Die Liste der Bundeskanzlei, die als Quelle gedient hat, ist gemäss verschiedenen Aussagen insbesondere bezüglich der Anzahl der Anhörungen nicht vollständig.

### 2.1 Differenzierung Vernehmlassung – Anhörung

Wie eingangs bereits erwähnt, wurde mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz eine Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen eingeführt. Daher ist zuerst eine Begriffsklärung nötig:

- Das Vernehmlassungsverfahren ist gemäss Art. 147 BV das Verfahren, in dessen Rahmen Kantone, politische Parteien, Verbände und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung von Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen oder bedeutenden Vorhaben des Bundes zur Stellungnahme eingeladen werden. Die BV verwendet den Begriff «Vernehmlassungsverfahren» gewissermassen als Überbegriff für den Einbezug verwaltungsexterner Kreise. Bis zum Inkrafttreten des neuen VIG im Jahr 2005 wurden alle derartigen Konsultationen als «Vernehmlassungen» bezeichnet.
- Seit Inkrafttreten des VIG gelten nur noch Verfahren zu wichtigen Erlassen und Vorhaben, die vom Bundesrat oder einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden, als *Vernehmlassungen*. Gegenstand von Vernehmlassungen sind Verfassungsänderungen, grundlegende Gesetzesbestimmungen,

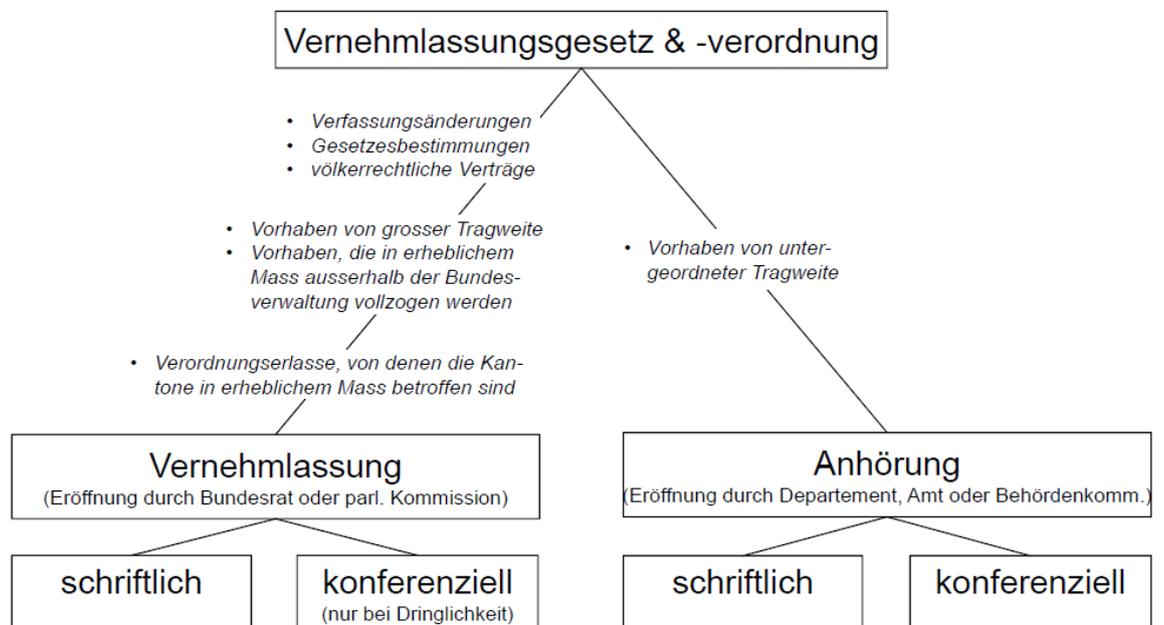
völkerrechtliche Verträge, Vorhaben von grosser Tragweite oder Vorhaben, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Eine Vernehmlassung bei den Kantonen ist zu Verordnungserlassen vorgesehen, von denen diese in erheblichem Mass betroffen sind.

- Für Verfahren von untergeordneter Tragweite, die von Departementen, Ämtern und Behördenkommissionen eröffnet werden, sieht das Gesetz den Begriff «Anhörung» vor.
- Sowohl Vernehmlassungen als auch Anhörungen können in *schriftlicher* oder in *konferenzieller Form* durchgeführt werden, erstere allerdings nur, wenn Dringlichkeit gegeben ist.

Die folgende Abbildung stellt die beiden Arten von Verfahren (Vernehmlassung und Anhörung) sowie die möglichen Formen der Verfahren (schriftlich oder konferenziell) dar.

Abbildung 2

### Arten und Formen der Vernehmlassung und Anhörung



## 2.2

## Geltende gesetzliche Bestimmungen

VIG und VIV regeln in erster Linie das Vernehmlassungsverfahren (Art. 1 VIG, Art. 1 VIV); sie enthalten aber einzelne, in Art. 2 Abs. 2 VIV explizit genannte Bestimmungen, die auch für Anhörungen verbindlich sind.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die geltenden Regelungen zu Anhörungen, geordnet nach den Phasen des Analysemodells (siehe Abbildung 1). Im Vergleich dazu werden jeweils auch die für Vernehmlassungen geltenden Vorgaben aufgeführt.

Tabelle 2

### Gesetzesvorgaben für Anhörungen und Vernehmlassungen

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

Durchführung	Eröffnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eröffnung durch Departemente, Bundeskanzlei, Ämter oder Behördenkommissionen</li> <li>– elektronisch zugängliche Liste der laufenden Verfahren (Art. 10 Abs. 2 VIG; Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 3 VIV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eröffnung durch Bundesrat (oder parlamentarische Kommission)</li> <li>– Medieninformation und Bekanntgabe im Bundesblatt durch die Bundeskanzlei</li> <li>– elektronisch zugängliche Liste der laufenden Verfahren (Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 VIG; Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 VIV)</li> </ul>
	Unterlagen	<p>Veröffentlichung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– elektronische Zugänglichkeit der Unterlagen (Art. 14 Abs. 1 VIV)</li> </ul>	<p>Bestandteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vernehmlassungsvorlage</li> <li>– erläuternder Bericht: Grundzüge/Ziele der Vorlage, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen</li> <li>– Begleitschreiben an Adressaten: Hinweis Eröffnungsentscheid, Angabe Frist, evtl. Fragen, Angabe elektronische Bezugsquelle</li> <li>– Adressatenliste</li> </ul> <p>Sprachen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Regelfall: 3 Amtssprachen</li> <li>– Ausnahme: völkerrechtliche Verträge nur 1–2 Amtssprachen</li> </ul> <p>Veröffentlichung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– elektronische Zugänglichkeit unmittelbar ab Eröffnungsbeschluss</li> <li>– Papierversand an eingeladene Adressaten (Art. 9 Abs. 1 Bst. a VIG; Art. 7 Abs. 2–3, Art. 8, Art. 9 Abs. 1 und Art. 14 VIV)</li> </ul>
	Form der Stellungnahme	(keine Vorgaben)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stellungnahme auf Papier oder elektronisch</li> <li>– konferenzielles Verfahren: Protokoll der Zusammenkunft und Möglichkeit zu schriftlicher Stellungnahme (Art. 7 Abs. 4 VIG; Art. 15 und Art. 17 Abs. 2 VIV)</li> </ul>
Ergebnisse	Auswertung	(keine Vorgaben)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, ausgewertet und im Antrag an den Bundesrat gewichtet und bewertet</li> <li>– besondere Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone bei Umsetzungsfragen (Art. 8 VIG; Art. 18 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 VIV)</li> </ul>
	Ergebnisbericht	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen (Art. 20 Abs. 1 VIV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen</li> <li>– konferenzielles Verfahren: Protokoll bildet Teil des Berichts (Art. 20 Abs. 1–2 VIV)</li> </ul>
	Publikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– elektronische Publikation des Ergebnisberichts (Art. 21 Abs. 2 VIV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– öffentliche Einsicht in Stellungnahmen und Protokoll bei konferenziellen Verfahren nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist</li> <li>– elektronische Publikation des Ergebnisberichts unmittelbar nach Bundesratsbeschluss</li> <li>– Medieninformation unmittelbar nach Bundesratsbeschluss (Art. 9 Abs. 1 Bst. b–c und Abs. 2–3 VIG; Art. 16 und 21 VIV)</li> </ul>

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

Die oben stehende Tabelle zeigt deutlich, dass für das Anhörungsverfahren nur wenige rechtlich verbindliche Vorgaben bestehen. Allerdings hält Art. 2 Abs. 3 VIV fest, dass die Vorgaben der Verordnung auf Anhörungen angewendet werden können, «wenn sich das als sinnvoll erweist». Zudem ist davon auszugehen, dass mit Anhörungen dieselben Ziele angestrebt werden wie mit Vernehmlassungen, nämlich die Partizipation der interessierten Kreise sowie Aufschluss über sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz der Vorlage.

Allerdings hat sich schon in der explorativen Phase der Untersuchung gezeigt, dass vielen Adressaten die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen nicht bekannt ist bzw. dass ihnen nicht bewusst ist, dass gewisse Vorgaben von VIG und VIV für Anhörungen nicht verbindlich sind.

### 2.3 Abgrenzung von anderen Formen der Konsultation

Neben dem soeben erwähnten Problem, dass vielen Adressaten nicht bewusst ist, dass für Vernehmlassungen und Anhörungen unterschiedlich strenge Vorgaben gelten, wurde auch schon zu Beginn der Untersuchung deutlich, dass zahlreiche Befragte unter einer «Anhörung» oft nicht unbedingt eine Anhörung gemäss VIG verstanden. Daher soll hier kurz die Abgrenzung zwischen Anhörungen gemäss VIG und anderen Formen der Konsultation erläutert werden:

- Am klarsten ist die Abgrenzung zwischen Anhörungen (und Vernehmlassungen) und der *Ämterkonsultation* sowie dem *Mitberichtsverfahren*. Während in einem Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung einbezogen werden, richten sich Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren an verwaltungsinterne Akteure. Der Zweck der Verfahren ist allerdings relativ ähnlich: Sie zielen darauf, die Vorlage inhaltlich zu verbessern sowie Differenzen in der Beurteilung des Vorhabens offen zu legen und zu bereinigen. Eine Ämterkonsultation findet sowohl vor der Eröffnung einer Anhörung als auch einer Vernehmlassung statt; ein Mitberichtsverfahren dagegen findet nur vor Entscheiden des Bundesrates und damit nur vor der Eröffnung einer Vernehmlassung statt.

- Schwieriger ist die Abgrenzung von Anhörungen und Vernehmlassungen zu bestehenden Anhörungsrechten in Spezialerlassen.<sup>7</sup> Deren Verhältnis zu Vernehmlassungen und Anhörungen wurde in der Botschaft zum VIG zwar thematisiert, aber nicht abschliessend geklärt. Es wurde lediglich festgehalten, dass die bestehenden spezialgesetzlichen Anhörungsrechte nicht generell ausser Kraft gesetzt werden, sondern dass sie «im Lichte von Artikel 147 BV und seiner Ausführungsgesetzgebung auszulegen und anzuwenden» sind. Dabei sei im Einzelfall festzulegen, ob es sich um ein Vorhaben von grosser Tragweite handle, das die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfordere oder ob lediglich die unmittelbar betroffenen Kreise angehört werden sollen.
- Das Parlamentsgesetz<sup>8</sup> (ParlG) 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 ParlG). Diese Anhörungen finden (in der Regel) nicht schriftlich statt, sondern die Vertreter der Kantone oder der interessierten Kreise sind persönlich in der Kommission anwesend und geben Auskunft bzw. legen ihre Meinung dar. Diese Verfahren stellen keine Anhörungen im Sinne des VIG dar. Weil im Rahmen von parlamentarischen Initiativen allerdings auch parlamentarische Kommissionen Gesetze und Verordnungen erarbeiten können (Art. 44 Abs. 1 Bst. d ParlG), ist es möglich, dass sie zunächst eine mündliche Anhörung von Vertretern von Kantonen und interessierten Kreisen und anschliessend noch eine formelle Anhörung nach VIG durchführen, was bei den betroffenen Akteuren für eine gewisse Verwirrung sorgen kann.
- Ganz allgemein ist der Begriff der Anhörung für mündliche Konsultationen in einer frühen Phase von Gesetzesprozessen gebräuchlich.<sup>9</sup> Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (BJ) bezeichnet diese Anhörungen auch 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 zur Informationsbeschaffung eingesetzt.

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

Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass Anhörungen (und Vernehmlassungen) sowohl von Seiten der Absender wie auch von Seiten der Adressaten eine hohe Bedeutung beigemessen wird und dass diese in vielen Fällen sorgfältig geplant und zur Zufriedenheit der Adressaten durchgeführt werden.

Die Evaluation hat aber klare Mängel gezeigt in Bezug auf die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Entscheide für Anhörungen, in Bezug auf die Fristen sowie in

<sup>7</sup> Vgl. z.B. das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR **784.40**), die Verordnung über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 21. Dezember 2006 (SR **743.011**) oder die Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur vom 4. November 2009 (SR **742.120**).

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG), SR **171.10**.

<sup>9</sup> vgl. Fussnote 1, S. 2.

Bezug auf die Ergebniskommunikation. Diese Schwachpunkte können sich letztlich auch negativ auf die Zielerreichung auswirken. Schliesslich wurde insgesamt deutlich, dass die meisten bzw. die relevanten Entscheidungen in Bezug auf Anhörungen faktisch weitgehend auf Amtsstufe getroffen werden und weder von Departementen noch von der Bundeskanzlei ernsthaft geprüft werden.

Im Folgenden werden zuerst die wichtigsten Erkenntnisse und Schwachpunkte für jede Phase (siehe Abbildung 1) genauer diskutiert und abschliessend in einem Fazit gewürdigt.

### **3.1                    Entscheid**

Bevor die Frage nach der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit des Entscheids für eine Vernehmlassung oder Anhörung diskutiert wird, ist vorzuschicken, dass der grossen Mehrheit der Adressaten die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen gar nicht bekannt ist und für sie daher auch der Entscheid über die Art des Verfahrens nicht relevant ist. Die Adressaten achten nicht auf die «Betitelung» des Verfahrens als Vernehmlassung oder Anhörung, sondern auf den konkreten Inhalt bzw. das konkrete Vorhaben. Dabei ist ihnen aber nicht bewusst, dass die Art des Verfahrens wesentlichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen und insbesondere die Fristen hat. So haben sich von Adressaten kritisierte Beispiele von «Vernehmlassungen», bei denen die 3-Monats-Frist nicht eingehalten wurde oder ständige Adressaten nicht eingeladen wurden, verschiedentlich als Anhörungen herausgestellt.

#### **3.1.1                 Rechtmässigkeit des Entscheids**

Bei Gesetzgebungsprojekten und anderen Vorhaben stellt sich für die verantwortliche Dienststelle die Frage, ob zum geplanten Vorhaben eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen oder ob gar kein Einbezug verwaltungsexterner Akteure nötig ist. Art. 3 Abs. 1 VIG definiert konkrete Gegenstände, zu denen aufgrund ihrer Normstufe zwingend ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Zu anderen Vorhaben ist gemäss Art. 3 Abs. 2 VIG dann eine Vernehmlassung durchzuführen, wenn sie von «grosser Tragweite» sind oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Art. 3 Abs. 3 VIG hält schliesslich als letztes Kriterium fest, dass auch bei Verordnungserlassen, welche die Kantone in erheblichem Mass betreffen, eine Vernehmlassung durchgeführt werden soll. Eine Anhörung ist demnach nur dann rechtmässig, wenn die Kriterien für eine Vernehmlassung nicht erfüllt sind und das Vorhaben «von untergeordneter Tragweite» ist (Art. 10 VIG).<sup>10</sup>

Die Evaluation hat gezeigt, dass den eben genannten Vorgaben nicht immer Rechnung getragen wird und dass daher die *Rechtmässigkeit des Entscheids für eine An-*

<sup>10</sup> Darüber hinaus stellt sich die Frage der Rechtmässigkeit einer Anhörung auch dann, wenn zum Vorherein klar ist, dass ihre Durchführung nichts zur Verfolgung des Zwecks einer Konsultation gemäss Art. 2 VIG beitragen kann. Hinweise dazu finden sich im Kommentar zum VIG, Art. 2 N 10 und Art. 10 N 20f. sowie in der Botschaft zum VIG, BBl 2004 533, 547 und 556. Im Rahmen der Evaluation wurde dieser Frage aber nicht weiter nachgegangen.

*hörung nicht immer gegeben ist.* Bei der detaillierten Betrachtung von sieben ausgewählten Anhörungsverfahren der letzten Jahre (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 6) hat sich gezeigt, dass in vier Fällen eine Anhörung durchgeführt wurde, obwohl die gesetzlichen Vorgaben eine Vernehmlassung verlangt hätten.<sup>11</sup>

- Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich<sup>12</sup> stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der dem Referendum unterliegt. Dementsprechend hätte eine Vernehmlassung durchgeführt werden müssen. Allerdings war zum Zeitpunkt der Eröffnung noch nicht klar, ob das Abkommen dem Referendum unterstellt wird oder nicht.<sup>13</sup> Zudem erachtet die Bundeskanzlei den Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung als 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 und daher wird der Entscheid, auf eine Vernehmlassung zu verzichten, entgegen der Meinung der Bundeskanzlei weiterhin als nicht rechtmässig beurteilt.
- Im Fall der Passivrauchschutzverordnung<sup>14</sup> wäre eine Vernehmlassung durchzuführen gewesen, weil das Vorhaben gemäss der grossen Mehrzahl der Befragten in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, von grosser politischer, finanzieller und wirtschaftlicher Tragweite ist und weil die Kantone davon in erheblichem Mass betroffen sind.
- Der Bericht zur Sicherheitspolitik<sup>15</sup> muss als Vorhaben von grosser Tragweite eingeschätzt werden. Überdies – dies drückte sich auch in der hohen Beteiligung der Kantone aus – werden die von ihm abgehandelten Aufgaben bzw. Massnahmen in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung und in den Kantonen vollzogen. So geht der Absatz 431 im Bericht explizit auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ein (Sicherheitsverbund Inland).
- Auch beim Bericht über die Infrastrukturnetze<sup>16</sup> der Schweiz handelt es sich um einen Bericht von grosser Tragweite. Gemäss der Einleitung enthält der Bericht erstmals eine Strategie für alle nationalen Infrastrukturnetze, wobei das Augenmerk sich besonders auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Infrastrukturen richtet.

<sup>11</sup> Damit ist aber nichts über die allgemeine Häufigkeit von Fällen gesagt, in denen Anhörungen anstelle von Vernehmlassungen durchgeführt wurden. Denn die betrachteten Fälle wurden teilweise ausgewählt, weil sie bereits kontrovers diskutiert oder kritisiert wurden.

<sup>12</sup> Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Österreich, SR **672.916.3**.

<sup>13</sup> Bis 2009 bzw. bis zum «Steuerstreit» zwischen der Schweiz und der OECD wurden Doppelbesteuerungsabkommen als eher «technische» Materie gesehen und waren nicht dem Referendum unterstellt.

<sup>14</sup> Verordnung vom 28. Oktober 2009 zum Schutz vor Passivrauchen (Passivrauchschutzverordnung, PaRV), SR **818.311**.

<sup>15</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl **2010** 5133.

<sup>16</sup> Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates, BBl **2010** 8665.

Die Gespräche haben gezeigt, dass man sich im Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Fall der Passivrauchschutzverordnung offenbar gar nicht bewusst war, dass eine Vernehmlassung durchzuführen gewesen wäre. Im Fall des Doppelbesteuerungsabkommens gibt es dagegen Hinweise, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), welche die Anhörung zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich (und zahlreiche analoge Anhörungen zu Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Ländern) durchführte, sich bei ihrem Entscheid an einer langjährigen Praxis orientierte, die nach Inkraftsetzung des VIG in Absprache mit der Bundeskanzlei punktuell, aber ungenügend angepasst worden war. Gemäss den Befragten aus dem BAG und der ESTV hat die Bundeskanzlei im Rahmen ihrer summarischen Prüfungen bei keinem der Verfahren Einwand erhoben.

Während die Entscheide für eine Anhörung bei der Passivrauchschutzverordnung und dem Doppelbesteuerungsabkommen klar nicht rechtmässig waren, ist die Beurteilung bei den beiden Berichten schwieriger. Denn auf den ersten Blick können *die im Gesetz definierten Kriterien «Normstufe» und «Tragweite» auf unterschiedliche Verfahren* hinweisen: Berichte entsprechen nicht den unter Art. 3 Abs. 1 VIG explizit genannten Vorhaben (Verfassungsänderung, wichtiges Gesetz, völkerrechtlicher Vertrag); demgemäss wäre kein Vernehmlassungsverfahren nötig – so wurde der Entscheid für eine Anhörung auch von einigen Befragten begründet. Zu prüfen ist in einem zweiten Schritt aber noch Art. 3 Abs. 2 VIG, welcher das Kriterium «Tragweite» vorgibt. Und wie oben ausgeführt, wird die Tragweite der konkreten Berichte als gross beurteilt, so dass eine Vernehmlassung angebracht gewesen wäre. Bei Vorhaben, die nicht den in Art. 3 Abs. 1 VIG explizit genannten Gegenständen entsprechen, muss also eine sorgfältige Bewertung der Tragweite im Einzelfall vorgenommen werden, was offensichtlich nicht immer gelingt. Verschiedene Befragte haben angemerkt, dass es für die Dienststellen insbesondere bei Verordnungen nicht immer einfach sei, die «Tragweite» des Vorhabens abzuschätzen.

Unter den betrachteten Anhörungen findet sich aber auch ein Beispiel, in dem die Überlegungen zu Normstufe und Tragweite sorgfältig gemacht wurden: Im Fall des Gesetzes über die Koordination des Asyl- und Auslieferungsverfahrens weist die Normstufe (Gesetz) auf eine Vernehmlassung hin. Allerdings handelt es sich dabei gemäss Einschätzung des dafür zuständigen BJ nicht um eine grundlegende Gesetzesbestimmungen nach Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV, womit das Gesetz auch nicht unter Art. 3 Abs. 1 VIG fällt. Zudem sind die Bestimmungen laut BJ von geringer Tragweite, so dass nach Absprache mit der Bundeskanzlei entschieden wurde, lediglich eine Anhörung statt einer Vernehmlassung durchzuführen. Dieser Entscheid ist als rechtmässig zu beurteilen und wurde auch von keiner Seite kritisiert.

Bei keinem der näher betrachteten Fälle wurde der Entscheid für eine Anhörung mit Dringlichkeit begründet. Allerdings wurde Dringlichkeit in einigen Interviews mit Personen aus der Bundesverwaltung sowie von einem Drittel der Absender in der Online-Befragung als Grund für die Wahl einer Anhörung anstelle einer Vernehmlassung genannt. Der Entscheid, aufgrund eines hohen Zeitdrucks anstelle einer Vernehmlassung eine Anhörung durchzuführen, wäre aber auf keinen Fall rechtmässig. VIG und VIV sehen *keine «Ausweichvariante Anhörung» bei Dringlichkeit* vor, sondern ermöglichen bei Dringlichkeit eine Fristverkürzung oder eine konferenzielle Durchführung der Vernehmlassung. Die Entscheidung für jede dieser Möglichkeiten – Fristverkürzung und konferenzielle Form – muss im Antrag an den Bundesrat auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens begründet werden.

Insgesamt zeigte die Evaluation auch, dass der *Entscheid für die Art des Verfahrens faktisch auf tiefer Ebene – meist auf Amtsstufe – getroffen wird*. Wenn auf dieser Ebene der Entscheid gefällt wird, dass zu einem Vorhaben eine Anhörung und keine Vernehmlassung durchzuführen ist, ist auch kein Antrag an den Bundesrat zu stellen und dieser hat dann formell keine Möglichkeit, einzugreifen. Einfluss nehmen kann er nur, wenn ein Antrag auf Eröffnung einer Vernehmlassung gestellt wird: Er kann dem Antrag zustimmen oder allenfalls auch beschliessen, dass das Vorhaben nicht «vernehmlassungswürdig» ist und daher nur eine Anhörung (oder gar kein Verfahren) durchzuführen ist. Den auf Amtsebene getroffenen Entscheid für eine Anhörung hinterfragen könnten somit nur das Departement oder die Bundeskanzlei. Die Gespräche mit den verantwortlichen Personen in den Generalsekretariaten und in der Bundeskanzlei haben aber gezeigt, dass diese die Anhörungen, die ihnen von den Ämtern gemeldet werden, inhaltlich in der Regel nicht vertieft prüfen. Als Grund dafür wurde einerseits angegeben, dass das Wissen über den konkreten Inhalt eines Vorhabens und somit das notwendige Wissen für den Entscheid über die Art des Verfahrens auf Amtsstufe am grössten sei. Andererseits wurde in mehreren Generalsekretariaten und in der Bundeskanzlei auch erwähnt, dass man nur wenige Ressourcen für die Betreuung und Prüfung der Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren zur Verfügung habe und diese zudem eher für die politisch bedeutsameren Vernehmlassungen als für Anhörungen einsetze.

### **3.1.2 Zweckmässigkeit des Entscheids**

Während Art. 3 VIG definiert, wann bzw. zu welchen Vorhaben zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen ist, gibt es für Anhörungen keine solchen Bestimmungen. Für den Entscheid, ob eine Anhörung durchzuführen ist, kann und muss sich die verantwortliche Verwaltungsstelle daher stärker auf den Zweckartikel (Art. 2 VIG) stützen und überlegen, ob die Durchführung einer Anhörung überhaupt zweckmässig ist. In einigen näher betrachteten Fällen waren nämlich sämtliche relevanten Akteure schon in einem Vorverfahren beteiligt und deren Meinungen waren bekannt, oder eine Änderung der Vorlage war faktisch gar nicht mehr möglich. Unter diesen Voraussetzungen konnte eine Anhörung aber gar nichts mehr zu den in Art. 2 VIG genannten Zielen (Partizipation an Meinungsbildung und Entscheidfindung, Aufschluss über sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz des Vorhabens) beitragen und war daher nicht zweckmässig.<sup>17</sup> Trotzdem wurde eine Anhörung durchgeführt, was wohl die Tatsache widerspiegelt, dass die Verwaltung gemäss Aussagen einiger Befragter *im Zweifelsfall lieber ein Verfahren zu viel als zu wenig* durchführt.

Die Evaluation hat zudem gezeigt, dass der Zweck einer Vernehmlassung oder Anhörung insbesondere bei bilateralen oder internationalen Abkommen kaum erreicht werden kann. Denn erstens ist nicht sicher, ob die Vorlage aufgrund der Rückmeldungen der Anhörungs- oder Vernehmlassungsteilnehmer überhaupt noch (substantiell) geändert werden kann, denn die Abkommen sind ja bereits paraphiert. Zweitens verlangen ausländische Vertragspartner häufig, dass der Verhandlungstext bis zur Unterzeichnung geheim bleibt. Diese Forderung steht aber in einem Widerspruch zur Vorgabe der Offenlegung des Dokuments bei einer Vernehmlassung oder

<sup>17</sup> Zur Frage, ob die Durchführung einer solchen Anhörung noch als nicht zweckmässig oder bereits als nicht mehr rechtmässig zu beurteilen ist, siehe Fussnote 10, S. 16).

Anhörung. Besonders bei Vernehmlassungen kann dem Geheimhaltungsinteresse aufgrund des vorgegebenen, breiten Adressatenkreises nicht genügend Rechnung getragen werden.

Daneben muss die Verwaltung auch entscheiden, ob die Anhörung schriftlich oder konferenziell durchgeführt werden soll. Bei Vernehmlassungen ist eine konferenzielle Durchführung nur bei Dringlichkeit vorgesehen; bei Anhörungen ist die Wahl der Form grundsätzlich frei, weil die für Vernehmlassungen relevanten Artikel nicht explizit auch für Anhörungen gelten. Tatsächlich wurde bei den beiden näher untersuchten, konferenziell durchgeführten Anhörungen nicht die Dringlichkeit als Grund für die Wahl der Verfahrensform angeführt. Man ging vielmehr davon aus, dass die Adressaten eine mündliche Diskussion bzw. den direkten Austausch einer schriftlichen Stellungnahme vorziehen würden, und man wollte den Adressaten eine «öffentliche Plattform» bieten. In einem der Fälle (Sicherheitspolitischer Bericht) wurden dann aber über 80 Adressaten zur konferenziellen Vernehmlassung eingeladen, so dass trotz der Aufteilung auf mehrere Termine keine richtige Diskussion möglich war, was auch von mehreren Beteiligten bemängelt wurde. Hinzu kommt, dass sowohl die Befragten aus der Verwaltung als auch die Adressaten angegeben haben, dass konferenzielle Verfahren jeweils einen mindestens gleich hohen, wenn nicht sogar höheren Aufwand verursachen als schriftliche Verfahren, weil neben der mündlichen Meinungsäusserung wann immer möglich auch eine schriftliche Stellungnahme eingereicht werde. Vor diesem Hintergrund sind *Entscheide für konferenzielle Anhörungen grundsätzlich als wenig zweckmässig zu beurteilen*. Allerdings ist festzuhalten, dass sowohl Anhörungen als auch Vernehmlassungen in aller Regel schriftlich durchgeführt werden; konferenzielle Verfahren bilden die grosse Ausnahme (2% der Vernehmlassungen, 5% der Anhörungen).

### 3.1.3 Zusammenfassende Bewertung

Tabelle 3

#### Bewertung der Anhörungspraxis in der Phase «Entscheid»

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit Entscheid für Anhörung	Die Fallstudien haben gezeigt, dass in vier Fällen Anhörungen zu Vorhaben durchgeführt wurden, zu denen das VIG eine Vernehmlassung vorgesehen hätte. Dabei wurde deutlich, dass insbesondere das Kriterium der «Tragweite» nicht immer genügend einbezogen oder sorgfältig genug beurteilt wird.  Zudem wurde von Befragten und in der Online-Umfrage verschiedentlich Zeitdruck als Begründung für die Durchführung einer Anhörung angegeben, obwohl dies grundsätzlich kein Kriterium für die Durchführung einer Anhörung (statt einer Vernehmlassung) ist.
Zweckmässigkeit Entscheid für Anhörung	Ein Anhörungsverfahren macht dann Sinn, wenn es zu den in Art. 2 VIG genannten Ziele beitragen kann. Diese Voraussetzung war nicht durchwegs gegeben: In einem Fall waren bereits alle relevanten Akteure am Vorverfahren/an der Erarbeitung der Vorlage beteiligt, im anderen bestand faktisch kein Spielraum, um die Anregungen der Adressaten zu berücksichtigen. Letzteres ist oft das Problem bei bilateralen oder internationalen Verträgen, dort ist häufig ungewiss, ob die Rückmeldungen überhaupt aufgenommen werden können. Ebenso gibt es oft einen Konflikt zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Vertragspartner und der Pflicht zur Offenlegung des Dokuments bei einer Vernehmlassung oder Anhörung.

---

Zweckmässigkeit der gewählten Form	Die Evaluation hat gezeigt, dass konferenzielle Verfahren grundsätzlich als ☺–☹ wenig zweckmässig zu bewerten sind. Obwohl in der Vergangenheit solche Verfahren für viel Aufsehen und Kritik sorgten, muss aufgrund der quantitativen Analyse aller durchgeführten Anhörungen (und Vernehmlassungen) aber auch festgehalten werden, dass sie die grosse Ausnahme darstellen. 95% der Anhörungen und 98% der Vernehmlassungen werden schriftlich durchgeführt.
------------------------------------	--

---

## 3.2 Planung

Bei der Planung einer konkreten Anhörung ist die Verwaltung abgesehen von der Pflicht, die geplanten Anhörungen halbjährlich der Bundeskanzlei zu melden, an keine Vorgaben gebunden. Weder VIG und VIV noch die relevanten Dokumente auf Stufe Departement oder Amt enthalten verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Anhörungsfristen und hinsichtlich des Adressatenkreises. Die Auswertung der Grunddaten hinsichtlich der gewährten Fristen und der Zahl der eingeladenen Adressaten zeigt denn auch, dass sich die Praxis der Bundesverwaltung bei Anhörungen deutlich von jener bei Vernehmlassungen unterscheidet.

### 3.2.1 Rechtmässigkeit der Koordination

Im Rahmen der verwaltungsinternen Koordination der Verfahren müssen die Departemente und Ämter der Bundeskanzlei halbjährlich ihre geplanten Vernehmlassungen und Anhörung melden, worauf diese eine Liste erstellt, welche sie sowohl auf dem Internet veröffentlicht als auch an die ständigen Adressaten verschickt. Einzelne Adressaten haben sich beklagt, dass diese Liste in Bezug auf Anhörungen nicht immer vollständig sei. Einige Personen aus der Verwaltung haben demgegenüber darauf hingewiesen, dass unklar ist, ob der Bundeskanzlei auch spezialgesetzlich geregelte Anhörungsverfahren (siehe Kapitel 2.3) gemeldet werden müssen. Insgesamt war aber die grosse Mehrzahl der Befragten beider Seiten der Ansicht, dass die *Liste der geplanten Verfahren bis auf bedauerliche Einzelfälle komplett* sei.

Die Bundeskanzlei nimmt eine *summarische Prüfung der gemeldeten Verfahren* vor. Sie achtet im Wesentlichen darauf, dass die Angaben vollständig sind; bei Vernehmlassungen prüft sie zudem noch, ob die 3-Monats-Frist eingehalten ist. Die in Gesetz und Verordnung definierte Aufgabe einer zeitlichen Koordination der Verfahren nimmt sie gemäss Aussagen der befragten Personen in der Bundesverwaltung nicht oder nur sehr beschränkt wahr. Gemäss eigenen Angaben wendet die Bundeskanzlei nur wenige Ressourcen für die Betreuung des Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahrens auf und sie setzt diese zudem eher für die Prüfung oder Begleitung der politisch bedeutsameren Vernehmlassungen als für Anhörungen ein. Ihre wenig ausgeprägte Kontrolle und Koordination bei Anhörungen liegt aber auch darin begründet, dass für diese nur wenige klare Vorgaben existieren. Zudem hat die Bundeskanzlei grundsätzlich keine Weisungsbefugnis gegenüber den durchführenden Dienststellen, sie kann diese lediglich beraten.

### 3.2.2 Zweckmässigkeit der Frist

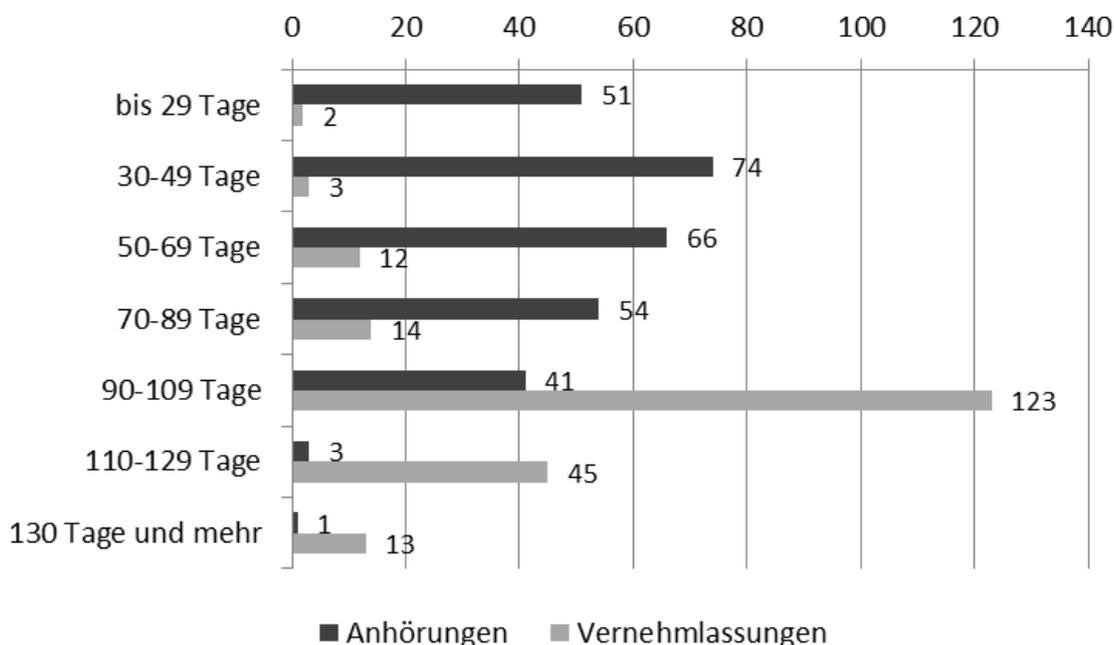
Das grösste Problem bei Anhörungen sind aus Sicht der Adressaten die Fristen, die sie als zu knapp empfinden. Aus ihrer Sicht sind Anhörungsfristen von weniger als zwei Monaten nicht ausreichend, um eine fundierte und intern konsolidierte Stellungnahme zu erarbeiten, auch wenn es nur um Vorhaben untergeordneter Tragweite und technische Fragen geht.<sup>18</sup> Insbesondere in den Kantonen sowie in gesamtschweizerischen Dachverbänden, wo bei gewissen Vorhaben die Meinungen mehrerer Organisationseinheiten bzw. Teilverbände eingeholt und dann konsolidiert werden müssen, *führen die kurzen Fristen zu Problemen*.

Die Adressaten sind zwar grundsätzlich bereit, in Ausnahmefällen und bei hohem zeitlichen Druck auch relativ kurze Fristen zu akzeptieren, allerdings nur, wenn die Dringlichkeit ihnen gegenüber auch klar und nachvollziehbar begründet wird. In der bisherigen Praxis wird allerdings der Entscheid über die Fristen – auch wenn sie sehr kurz sind – gegenüber den Adressaten in der Regel nicht begründet.

Die Analyse der Grunddaten sämtlicher Anhörungen seit Inkrafttreten des VIG im Jahr 2005 bestätigt diese Kritik insofern, als dass die *durchschnittlich gewährte Frist bei schriftlichen Anhörungen mit 57 Tagen* tatsächlich wesentlich kürzer ist als die Durchschnittsfrist bei schriftlichen Vernehmlassungen (101 Tage). Abbildung 3 zeigt, dass den Adressaten am häufigsten zwischen 30 und 49 Tage (25%) und zwischen 50 und 69 Tage (23% der Anhörungen) Zeit eingeräumt wird, um eine Stellungnahme zu erarbeiten und einzureichen.

Abbildung 3

#### Fristen bei schriftlichen Anhörungen und Vernehmlassungen



In etwa 18% der Anhörungen müssen die Teilnehmer ihre Stellungnahme innert einem Monat (bis 29 Tage) erstellen. Insgesamt macht die Abbildung deutlich, dass

<sup>18</sup> Wobei teilweise bezweifelt wird, dass es bei Anhörungen nur um solche untergeordneten Vorhaben geht.

bei Anhörungen selten eine Frist von drei Monaten gewährt wird, wie sie für Vernehmlassungen gesetzlich gefordert ist und in den meisten Fällen eingehalten wird.<sup>19</sup>

Eine Betrachtung der gewährten Fristen bei Anhörungen nach Departementen zeigt zwar interessante Unterschiede, ist aber wenig relevant, da die Entscheide über die Fristen gemäss den Befragten faktisch auf Ebene der Ämter getroffen werden. Allerdings zeigt auch der Vergleich der durchschnittlich gewährten Anhörungsfristen zwischen den sieben Ämtern mit mehr als 15 Anhörungen deutliche Unterschiede: Während das Bundesamt für Umwelt und das Bundesamt für Strassen für Anhörungen im Schnitt eine Frist von etwa 75 Tagen gewähren, liegt die durchschnittliche Frist bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung bei knapp 30 Tagen. Dazwischen liegen das Bundesamt für Landwirtschaft (41 Tage), das Staatssekretariat für Wirtschaft (49 Tage) sowie die Bundesämter für Gesundheit und für Veterinärwesen (59 Tage). Allerdings haben sich weder aus der Dokumentenanalyse noch aus den Interviews klare Gründe für diese unterschiedliche Praxis ergeben.

Die Bundeskanzlei versucht gemäss eigenen Angaben, den Departementen und Ämtern eine Frist von zwei Monaten für Anhörungen als «Faustregel» beliebt zu machen und diese auch durchzusetzen. Allerdings ist diese Empfehlung nirgends schriftlich festgehalten. Die Durchsetzung dieser 2-Monats-Regel wird, ebenso wie die Aufgabe einer zeitlichen Koordination der Verfahren, dadurch verunmöglicht oder zumindest erschwert, dass die Bundeskanzlei keine Weisungsbefugnis gegenüber den durchführenden Dienststellen hat. Zudem hat die Online-Befragung gezeigt, dass die Verwaltung Fristvorgaben für Anhörungen deutlich ablehnt.

### 3.2.3 Zweckmässigkeit des Adressatenkreises

Die Online-Befragung der Adressaten hat ergeben, dass nur etwa die Hälfte von ihnen mit der Auswahl der Adressaten bei Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren zufrieden ist. Was die Gründe für die breite Unzufriedenheit sind, lässt sich aus den Antworten nicht herauslesen. In den Interviews wurde in Einzelfällen Kritik geäussert, weil wichtige Adressaten zu bestimmten Anhörungen nicht eingeladen wurden.<sup>20</sup> Allerdings wurde der Verwaltung auch zugestanden, dass sie sich grundsätzlich bemühe, die relevanten Akteure zu bestimmen und einzuladen. Die nähere Betrachtung der ausgewählten Anhörungsfälle hat gezeigt, dass ihr das in der Regel gelingt und der *Adressatenkreis als zweckmässig bewertet* werden kann.

Einige Kantonsvertreter haben bemängelt, dass bei Anhörungen direkt kantonale Ämter oder gar bestimmte Mitarbeitende eingeladen werden. Sie wünschen sich, dass die Einladung wie bei Vernehmlassungen an die Staatskanzlei geht, damit auch die politische Ebene informiert und eine Koordination innerhalb der Kantonsverwaltung möglich ist. Nicht selten werden auch ausserparlamentarische Kommissionen zu Anhörungen und Vernehmlassungen eingeladen. In anderen Fällen werden diese Kommissionen dagegen im Rahmen der verwaltungsinternen Ämterkonsul-

<sup>19</sup> Das positive Bild, welches die Abbildung hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Fristen bei Vernehmlassungen vermittelt, wird allerdings getrübt, wenn zusätzlich berücksichtigt wird, ob auch die vom Gesetz geforderten Verlängerungen über Ferien- oder Feiertage eingehalten werden (vgl. Abbildung 7 im erläuternden Bericht).

<sup>20</sup> Umgekehrt hat das Bundesgericht bemängelt, dass es oft zu Vernehmlassungen und Anhörungen eingeladen wird, die für es nicht relevant seien bzw. dass nicht deklariert werde, zu welchen Aspekten die Meinung des Bundesgerichts eingeholt werden solle.

tation begrüsst. Die befragten Personen aus den Sekretariaten dieser Kommissionen ziehen die Einladung zu Anhörungen und Vernehmlassungen vor, weil die Fristen dort länger sind, was dem Sitzungsrythmus der Kommissionen entgegenkommt. Tatsächlich sind ausserparlamentarische Kommissionen aber Teil der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV<sup>21</sup>) und dürfen daher gemäss Art. 10 Abs. 2 VIV nicht zu Vernehmlassungen und Anhörungen eingeladen werden. Schliesslich gab es auch verschiedene Bemerkungen zur Einladung von Teilverbänden: Diese wollen selber eingeladen werden und direkt Stellung beziehen können, während es die Dachverbände als ihre Aufgabe betrachten, die Meinungen ihrer Teilverbände zu sammeln und zu konsolidieren.

### 3.2.4 Zusammenfassende Bewertung

*Tabelle 4*

#### Bewertung der Anhörungspraxis in der Phase «Planung»

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit der Koordination	Die Departemente und Ämter melden der Bundeskanzlei grundsätzlich die allermeisten ihrer geplanten Anhörungen. Die Bundeskanzlei nimmt dann eine summarische Prüfung der gemeldeten Verfahren vor und publiziert diese im Internet. Ihre Koordinationsfunktion ist aber sehr beschränkt. Denn einerseits kann sie sich auf keine Weisungsbefugnis und klaren Vorgaben stützen, andererseits wendet sie für die Betreuung der Verfahren nur wenige Ressourcen auf. ☺–☹
Zweckmässigkeit der Frist	Die durchschnittliche Frist bei schriftlichen Anhörungen von 57 Tagen ist als knapp zu bezeichnen; in 43% der Anhörungen wird den Adressaten sogar weniger als 50 Tage Zeit für die Erarbeitung einer Stellungnahme gewährt. Die Unzufriedenheit bei den Adressaten ist dementsprechend gross. Sie kritisieren insbesondere, dass die kurzen Fristen oft nicht begründet werden. ☹
Zweckmässigkeit des Adressatenkreises	Die Evaluation hat insgesamt gezeigt, dass die relevanten Adressaten in der Regel identifiziert und eingeladen werden. Die Bestimmung der einzuladenden Adressaten ist oft nicht einfach und sorgt verschiedentlich für Kritik. Aus Sicht der Kantone ist es nicht wünschenswert, dass direkt kantonale Ämtern oder gar Fachpersonen eingeladen werden. Uneinheitlich ist die Praxis bei der Einladung von ausserparlamentarischen Kommissionen. Schliesslich sind sich Dachverbände und ihre Mitglieder nicht einig, ob nur der Dachverband oder zugleich auch die betroffenen Mitglieder eingeladen werden sollten. ☺–☹

### 3.3 Durchführung

Die grosse Mehrheit der Adressaten hat sich mit der eigentlichen Durchführung der Anhörung sehr zufrieden gezeigt und sowohl die Qualität der Unterlagen als auch die Freundlichkeit und Kompetenz der Auskunftsstellen gelobt.

<sup>21</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

### 3.3.1 Rechtmässigkeit der Eröffnung

Die Evaluation hat gezeigt, dass Anhörungen formell *von den zuständigen Stellen eröffnet* werden, d.h. von Departementen, Ämtern oder Behördenkommissionen. Nach der Eröffnung werden die Verfahren auf der Internetseite der Bundeskanzlei von der Liste der geplanten Verfahren auf die Liste der laufenden Verfahren übertragen. Dort werden in der grossen Mehrzahl der Fälle zugleich die relevanten Unterlagen – Vorlage, erläuternder Bericht, Begleitbrief und Liste der eingeladenen Adressaten – elektronisch zugänglich gemacht. Lediglich in Einzelfällen fehlten einzelne Dokumente (meistens die Adressatenliste).

### 3.3.2 Zweckmässigkeit der Unterlagen

Die zur Verfügung gestellten Unterlagen sind nach Ansicht einer grossen Mehrheit der befragten Anhörungsteilnehmer als *vollständig und verständlich* zu beurteilen. Die Unterlagen seien auch nützlich, um sich rasch zu orientieren und einen Überblick über die relevanten Punkte bzw. Fragen zu verschaffen. Etwas kritischer sind allerdings einzelne Adressaten aus der Romandie und dem Tessin, die sich *über fehlende, verspätete oder schlechte Übersetzungen* beklagt haben. Tatsächlich ist es so, dass zwar die Vorlagen in den meisten Fällen auf Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen, die übrigen Dokumente aber nur auf Deutsch und Französisch.

### 3.3.3 Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung

Die *Adressatenunterstützung ist als zweckmässig* zu beurteilen, denn die befragten Adressaten stellten den zuständigen Auskunftspersonen in der Verwaltung eine sehr gute Note aus. Diese seien gut erreichbar oder hätten innert nützlicher Frist zurückgerufen und dabei freundlich und kompetent Auskunft gegeben.

### 3.3.4 Zusammenfassende Bewertung

Tabelle 5

#### Bewertung der Anhörungspraxis in der Phase «Durchführung»

Kriterium	Bewertung
Rechtmässigkeit der Eröffnung	Die Rechtmässigkeit der Eröffnung ist gegeben. Die Anhörungen wurden jeweils durch ein Departement, ein Amt oder eine Behördenkommission eröffnet. In den allermeisten Fällen werden auch die notwendigen Unterlagen elektronisch zugänglich gemacht. ☺
Zweckmässigkeit der Unterlagen	Die Unterlagen sind in der Regel vollständig (Vollständigkeit wird durch die Bundeskanzlei geprüft), verständlich und von guter Qualität. Wenn Kritik geäussert wurde, dann vor allem bezüglich fehlender oder schlechter Übersetzungen ins Französische und Italienische. ☺–☹
Zweckmässigkeit der Adressatenunterstützung	Die Adressaten sind mit der Adressatenunterstützung sehr zufrieden: Bei Rückfragen erhalte man in nützlicher Frist eine kompetente und freundliche Auskunft. ☺

## 3.4 Ergebnisse

Die grosse Mehrheit der Adressaten stellt Erwartungen an die Kommunikation der Ergebnisse, die klar über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Der wertneutrale Ergebnisbericht, der erstellt wird, befriedigt ihre Informationsbedürfnisse nicht.

### 3.4.1 Rechtmässigkeit der Publikation

Wie bei Vernehmlassungen muss auch bei Anhörungen ein wertungsfreier Bericht über die Ergebnisse erstellt und öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Auswertung der Stichprobe aller Anhörungen und Vernehmlassungen von 2009 hat allerdings gezeigt, dass *bei einem Drittel der Anhörungen auch fast ein Jahr nach Ablauf der Frist kein Ergebnisbericht* auf der Internetseite der Bundeskanzlei verfügbar war<sup>22</sup> (Abbildung 10, erläuternder Bericht).

### 3.4.2 Zweckmässigkeit der Ergebnisberichte

Den Anhörungssteilnehmenden wird der Ergebnisbericht nur in Ausnahmefällen (elektronisch) zugestellt. Wenn die Teilnehmenden die Berichte erhalten bzw. lesen, beurteilen sie diese insgesamt als *ausgewogen, verständlich und wertneutral*. Kritisch beurteilten die Adressaten vor allem, dass die Stellungnahmen zuweilen wenig differenziert in «dafür» und «dagegen» eingeteilt werden. Ebenso wurde bemängelt, dass bei konferenziellen Anhörungen das Protokoll als Anhang zum Ergebnisbericht fehlt. Insgesamt hat sich aber gezeigt, dass die Ergebnisberichte von vielen Adressaten gar nicht gelesen werden (vgl. Kapitel 3.4.4).

### 3.4.3 Zweckmässigkeit in Bezug auf die Transparenz der Auswertung

Offenbar in Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben, die einen wertungsfreien Bericht verlangen, erwarten viele Adressaten in den Ergebnisberichten auch Angaben über die Gewichtung der Stellungnahmen. Dabei ist unter den Adressaten *umstritten, welche Gewichtungskriterien relevant sein sollen bzw. ob überhaupt eine Gewichtung stattfinden soll*. Kleine Organisationen lehnen eine solche grundsätzlich ab, sie bevorzugen eine rein numerische Auszählung der Stellungnahmen. Demgegenüber weisen Kantone und grosse (Dach-)Verbände darauf hin, dass sie eine ungleich grössere Zahl von Personen vertreten und wollen ihre Standpunkte dementsprechend gewichtet sehen.

VIG und VIV enthalten grundsätzlich keine Vorgaben über die Gewichtung, abgesehen von der Bestimmung, dass die Stellungnahmen der Kantone besonders berücksichtigt werden sollen, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht. Dieser Vorgabe wird aus Sicht der Kantone nicht genug Rechnung getragen. Unter den näher betrachteten Anhörungsverfahren finden sich Fälle, in denen es klare Hinweise gibt, dass den Einwänden der Kantone Rechnung getra-

<sup>22</sup> Stichdatum war der 1. November 2010.

gen wurde, aber eben auch gegenteilige Hinweise. Eine abschliessende Bewertung dieses Aspekts ist deshalb nicht möglich.

### 3.4.4 Zweckmässigkeit der Ergebniskommunikation

Wie oben erwähnt, werden Ergebnisberichte von den Adressaten oft nicht gelesen, da sie nicht die Informationen enthalten, welche die Anhörungsteilnehmer interessieren. Denn diese wollen nicht nur eine korrekte Wiedergabe der eigenen Stellungnahme, sondern sie erwarten Informationen darüber, wie diese verwertet wurden. Und sie wollen insbesondere wissen, wie die Vorlage als Resultat der Anhörung angepasst wurde. Diese Erwartung kann ein Ergebnisbericht aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben gar nicht erfüllen.

Im Unterschied zu Vernehmlassungen wird dem *Wunsch der Adressaten nach Informationen über die Verwertung der Stellungnahmen* bei Anhörungen zu wenig Rechnung getragen: Bei Vernehmlassungen nimmt der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen, entscheidet dann über die Änderung der Vorlage oder über das weitere Vorgehen und verabschiedet am Schluss eine Botschaft an das Parlament. Der Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen wird in den allermeisten Fällen mit einer Medienmitteilung bekannt gegeben. Ebenso wird in den Botschaften an das Parlament dargelegt, was das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens war und welche Folgerungen oder Änderungen sich daraus ergeben haben.

Bei Anhörungen werden die Entscheide über das weitere Vorgehen dagegen auf Ebene Departement oder Amt getroffen und üblicherweise nicht öffentlich kommuniziert. Damit ist es bei Anhörungen für die Adressaten tatsächlich wenig transparent, ob und aus welchen Gründen ihre Stellungnahme berücksichtigt wurde und wie die Vorlage angepasst wurde. Sie können lediglich die ursprüngliche Vorlage mit dem Ergebnisbericht und der überarbeiteten Vorlage vergleichen, um (ungefähr) nachvollziehen zu können, wie ihre Stellungnahmen verwertet wurden.

### 3.4.5 Zusammenfassende Bewertung

Tabelle 6

#### Bewertung der Anhörungspraxis in der Phase «Ergebnisse»

Kriterium	Bewertung	
Rechtmässigkeit der Publikation	Die quantitative Auswertung der Verfahren von 2009 hat gezeigt, dass immerhin bei einem Drittel der Anhörungen auf der Internetseite der Bundeskanzlei kein Ergebnisbericht verfügbar war.	⊕
Zweckmässigkeit der Ergebnisberichte	Die Ergebnisberichte sind im Grossen und Ganzen als ausgewogen, verständlich und wertneutral zu beurteilen. Bei konferenziellen Verfahren fehlt allerdings teilweise das Protokoll. Oft kritisiert wurde auch die Kategorisierung der Stellungnahmen in dafür-dagegen.	⊕–⊖
Zweckmässigkeit in Bezug auf die Transparenz der Auswertung	Die Gewichtung der Stellungnahmen bei Anhörungen ist von aussen nicht nachvollziehbar und damit nicht transparent. Allerdings ist unter den Adressaten umstritten, wie die Stellungnahmen gewichtet werden sollten. Aus Sicht der Kantone wird zudem der gesetzlichen Vorgabe, dass Stellungnahmen der Kantone besonders zu gewichten sind, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht, nicht genügend Rechnung getragen. Die Fallstudien ergeben dazu kein klares Bild.	⊕

Zweckmässigkeit der Ergebnis-kommunikation	Im Gegensatz zu Vernehmlassungen werden die Adressaten nach Abschluss einer Anhörung kaum aktiv über die Ergebnisse informiert. Für die Adressaten ist unklar, wie ihre Stellungnahme verwertet wurde, was die Folgerungen aus der Anhörung sind und wie die Vorlage in Folge der Anhörungsergebnisse verändert oder überarbeitet wurde.	☹
--	--	---

### 3.5 Zielerreichung

Trotz der oben genannten kritischen Bemerkungen und Bewertungen, ist die grosse Mehrzahl der befragten Adressaten von Anhörungen und Vernehmlassungen und der befragten Personen aus der Verwaltung grundsätzlich der Ansicht, dass Anhörungen (und Vernehmlassungen) ein sinnvolles und nützliches Instrument sind, mit dem die gesetzlichen Ziele in vielen Fällen erreicht werden können.

#### 3.5.1 Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation

Die Evaluation hat gezeigt, dass die relevanten Adressaten, wenn immer möglich, eine Stellungnahme zu für sie wichtigen Vorhaben des Bundes abgeben. Insbesondere die Kantone und die gesamtschweizerischen Verbände sehen das gewissermassen als ihre Pflicht an. Aus ihrer Sicht bietet das Verfahren die *Möglichkeit, Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes zu nehmen*.

Hinsichtlich der Frage nach dem tatsächlichen Einfluss der verwaltungsexternen Kreise ergeben die vertieft betrachteten Fälle kein klares Bild: In einigen Fällen haben die Stellungnahmen das weitere Vorgehen klar beeinflusst; daneben gab es aber auch «Alibiverfahren», bei denen eigentlich von Anfang an klar war, dass die Stellungnahmen am Vorhaben nichts mehr ändern würden.

#### 3.5.2 Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit

Bezüglich der Frage, ob Anhörungen (und Vernehmlassungen) zu einer Verbesserung der sachlichen Richtigkeit der Vorhaben beitragen, sind sich Adressaten und Absender nicht ganz einig. Die Teilnehmenden an Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren sehen eine ihrer wichtigsten Aufgaben darin, der Verwaltung im Rahmen der Anhörungen zusätzliches Fachwissen zu liefern. Sie sind der Ansicht, dass sie diese Aufgabe erfüllen und tatsächlich zusätzliches Wissen generieren können, dass dieses aber dann von der Verwaltung nicht genügend genutzt wird. Die Verwaltung sieht es gerade umgekehrt: Sie schätzt das durch Anhörungen zusätzlich mobilisierte Sachwissen weniger hoch ein als die Adressaten, ist aber der Meinung, dass man die erhaltenen Anregungen aufnehmen.

Insgesamt sind aber beide Seiten grundsätzlich der Ansicht, dass *Anhörungen in vielen Fällen zu einer inhaltlichen Verbesserung der Vorlage beitragen*. Diese Einschätzung wird durch die Erkenntnisse aus den Fallstudien im Grossen und Ganzen gestützt.

### 3.5.3

### Zweckmässigkeit bezüglich Vollzugstauglichkeit

Wie bei der obigen Bewertung zur Verbesserung der sachlichen Richtigkeit unterscheiden sich Absender und Adressaten auch in ihrer Einschätzung zur Frage, ob Anhörungen zur Vollzugstauglichkeit beitragen. Dabei ist die Verwaltung ist optimistischer als die Adressaten: In der Online-Befragung haben mehr als 70% der befragten Personen aus der Verwaltung angegeben, dass Anhörungen ihre Erwartungen im Hinblick auf die Erhöhung der Vollzugstauglichkeit einer Vorlage mehrheitlich oder ganz erfüllen, während bei den befragten Adressaten nur knapp die Hälfte dieser Meinung ist. In den Interviews haben insbesondere Kantonsvertreter verschiedentlich bemerkt, dass ihre Stellungnahmen im Hinblick auf die Vollzugstauglichkeit von grosser Bedeutung seien, von der Bundesverwaltung aber zu wenig gewichtet und berücksichtigt würden.

Unter den genauer betrachteten Anhörungsverfahren finden sich Beispiele, in denen die ursprünglichen Vorlagen aufgrund der Anhörung im Hinblick auf den Vollzug noch verbessert wurden. In mindestens einem Fall wurden die Rückmeldungen wichtiger Vollzugsträger aber nicht aufgenommen.

Trotzdem sind schliesslich beide Seiten der Meinung, dass *die meisten Anhörungen zu einer Verbesserung der Vollzugstauglichkeit beitragen.*

### 3.5.4

### Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz

Absender und Adressaten sind sich einig, dass ein Anhörungsverfahren Aufschluss über die vorhandene Akzeptanz des Vorhabens gibt. Die Mehrheit der befragten Adressaten ist auch der Meinung, dass durch Anhörungen die Akzeptanz von Vorhaben gesteigert werden kann. *Inwiefern das Verfahren selber zu einer Steigerung der Akzeptanz beitragen kann, hängt wesentlich davon ab, wie es geplant und durchgeführt ist.* Denn ob ein Vorhaben letztlich besser akzeptiert wird, hängt gemäss vielen Adressaten nicht ausschliesslich davon ab, ob man dessen Inhalt mit der eigenen Stellungnahme noch beeinflussen konnte, sondern eher davon, ob man sich im Verfahren insgesamt ernst genommen fühlte. Und ernst genommen fühlen sich die Adressaten dann, wenn das Verfahren so konzipiert ist, dass ihnen die gesetzte Frist die sorgfältige Erarbeitung einer Stellungnahme ermöglicht und wenn ihnen schliesslich auch kommuniziert und nachvollziehbar begründet wird, wie ihre Stellungnahmen bzw. die Stellungnahmen insgesamt verwertet wurden. Diese Rahmenbedingungen eines Verfahrens – konkret die Fristen und die Ergebniskommunikation – können die Verwaltungsstellen ganz direkt beeinflussen und damit zu einer höheren Akzeptanz des Verfahrens und letztlich des Vorhabens beitragen.

## Bewertung der Anhörungspraxis bezüglich ihrer Zielerreichung

Kriterium	Bewertung
Zweckmässigkeit bezüglich Partizipation	Die Adressaten reichen – falls das Vorhaben für sie relevant ist und es die Fristen zulassen – wann immer möglich eine Stellungnahme ein. Aus Sicht der Adressaten bietet das Anhörungsverfahren klar eine Möglichkeit, Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu nehmen. In einigen der vertieft betrachteten Fälle haben die Stellungnahmen das weitere Vorgehen klar beeinflusst bzw. zu einer Überarbeitung der Vorlage geführt, in anderen Fällen handelte es sich aber eher um «Alibiverfahren». ☺
Zweckmässigkeit bezüglich sachlicher Richtigkeit	Während sich die Adressaten selber als Lieferanten von zusätzlichem Fachwissen wahrnehmen, aber gleichzeitig unzufrieden sind mit dessen Verwertung durch die Verwaltung, sieht es diese gerade umgekehrt. Insgesamt sind aber beide Seiten grundsätzlich der Meinung, dass Anhörungsverfahren trage in vielen Fällen zu einer Erhöhung der sachlichen Richtigkeit bei. Diese Einschätzung wird durch die Analyse der näher betrachteten Anhörungsverfahren im Wesentlichen bestätigt. ☺–☹
Zweckmässigkeit bezüglich Vollzugstauglichkeit	Auf Seiten der Verwaltung ist man der Meinung, dass die Vorlagen aufgrund der Erkenntnisse aus den Anhörungsverfahren im Hinblick auf den Vollzug verbessert werden. Die Adressaten und insbesondere Kantonsvertreter beurteilen dies zwar kritischer, aber auch sie sind im Grossen und Ganzen zufrieden. Die Fallstudien zeigen mehrheitlich, dass die Vorlagen aufgrund der Anhörung im Hinblick auf den Vollzug verbessert werden konnten, aber in mindestens einem Fall wurden Rückmeldungen der Vollzugsträger nicht aufgenommen. ☺–☹
Zweckmässigkeit bezüglich Akzeptanz	Die Evaluation hat gezeigt, dass Vernehmlassungen- und Anhörungen grundsätzlich nützlich sind, um Aufschluss über die Akzeptanz des Vorhabens zu geben. Ob es auch zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen kann, hängt von der Planung und Durchführung des Verfahrens ab. Fühlen sich die Adressaten ernst genommen, können sie das Resultat der Anhörung bzw. das Vorhaben besser akzeptieren – sogar wenn ihre Wünsche unter Umständen nicht berücksichtigt wurden. ☺–☹

## 3.6

## Fazit zur Anhörungspraxis

Die Evaluation hat gezeigt, dass die aktuelle Anhörungspraxis ihre Ziele – die Partizipation interessierter Kreise an der Entscheidungsfindung, die inhaltliche Verbesserung einer Vorlage und die Erhöhung der Akzeptanz – in den meisten Fällen erreicht. Ebenso ist der Verwaltung ein Lob auszusprechen für die Qualität der Anhörungsunterlagen sowie für die Freundlichkeit und Kompetenz der Auskünfte bei Rückfragen der Anhörungsadressaten.

Allerdings hat die Untersuchung auch deutliche Hinweise auf Schwachstellen bzw. Schwächen des Verfahrens gegeben. Die vier wichtigsten Probleme sind die folgenden:

- *fehlende Rechtmässigkeit des Entscheids für Anhörungen*: Grundsätzlich gibt es nur wenige gesetzliche Vorgaben für Anhörungen. Der Entscheid darüber, ob eine Anhörung durchgeführt wird, ist aber insofern klar geregelt, als dass die Kriterien für die Durchführung einer Vernehmlassung als Nega-

tiv-Kriterien für Anhörungen gelten. D.h. Anhörungen können dann durchgeführt werden, wenn das Gesetz nicht die Durchführung einer Vernehmlassung fordert. Die Evaluation hat aber gezeigt, dass diese Vorgaben in zwei Fällen klar verletzt wurden (Anhörung, obwohl das Vorhaben in erheblichem Masse ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird und obwohl es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelte, der dem Referendum unterstellt war). In zwei weiteren Fällen wurde beim Entscheid dem Kriterium der Tragweite keine oder zumindest zu wenig Rechnung getragen.

- *zu kurze Fristen:* Laut Anhörungsteilnehmenden sind die Fristen oft so kurz, dass sie keine fundierte Stellungnahme erarbeiten können. Somit ist zweifelhaft, ob die Vorlage durch das Verfahren inhaltlich überhaupt verbessert werden kann. Zudem werden Verfahren mit allzu kurzen Fristen von den befragten Adressaten teilweise als «Alibiverfahren» wahrgenommen. In diesen Fällen fühlen sich die Adressaten nicht ernst genommen, worunter die Akzeptanz des Vorhabens leidet und womit die Glaubwürdigkeit von Anhörungen generell in Frage gestellt wird.
- *weitgehend fehlende Ergebniskommunikation:* Sehr viele Adressaten haben sich über die fehlende Transparenz bei der Verwertung der Stellungnahmen und über die ungenügende Ergebniskommunikation beklagt. Dabei wurde deutlich, dass die Adressaten von der Verwaltung darüber informiert werden wollen, wie ihre Stellungnahmen verwertet werden und wie die ursprüngliche Vorlage aufgrund der Anhörung angepasst wurde. Einige Adressaten erwarten, diese Angaben im Ergebnisbericht zu finden – obwohl dieser gemäss den gesetzlichen Vorgaben «nur» eine übersichtliche und wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen liefern darf. Das eigentliche Problem liegt aber darin, dass die Publikation des Ergebnisberichts nach Anhörungen die einzige Information nach aussen darstellt. Auf Vernehmlassungen folgt dagegen jeweils eine Medienmitteilung und eine Botschaft ans Parlament, die auf die Resultate der Vernehmlassung eingehen, so dass die «Lehren» aus der Vernehmlassung für die Adressaten nachvollziehbar werden. Bei Anhörungen fehlt eine solche Information der teilnehmenden Akteure über die Folgerungen.
- *fragwürdige Unterscheidung zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen:* Neben diesen konkreten Schwachstellen im Verfahren werfen die Ergebnisse der Evaluation zudem die grundsätzliche Frage nach der Zweckmässigkeit der Differenzierung zwischen Anhörungen und Vernehmlassungen auf. Diese ist offensichtlich für viele Teilnehmende – auch für viele ständige Adressaten – nicht klar und auch nicht relevant. Unklar ist vor allem der Begriff der «Anhörung», unter dem viele Akteure eher eine mündliche Diskussion in einer frühen Phase der Gesetzgebung verstehen.<sup>23</sup> Und nicht relevant ist die Differenzierung, weil die meisten Adressaten ihre Teilnahme an den Verfahren nach dem Grad der eigenen Betroffenheit richten. Sie stellen an Vernehmlassungen und Anhörungen die gleichen Erwartungen bezüglich der Rahmenbedingungen und Fristen – allerdings werden diese bei Anhörungen aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben häufig nicht erfüllt.

<sup>23</sup> vgl. Fussnote 1, S. 2.

## 4 Schlussfolgerungen

Die Evaluation hat insgesamt ergeben, dass die Adressaten mit dem Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren generell zufrieden sind. Es wurde deutlich, dass das Verfahren seine Zwecke in vielen Fällen erfüllt, indem es die interessierten Kreise an der Entscheidungsfindung beteiligt und zu einer Erhöhung der sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz eines Vorhabens beiträgt. Allerdings werden die wenigen gesetzlichen Bestimmungen, die für Anhörungen gelten, oft nicht eingehalten. Der Entscheidungsspielraum der Verwaltungsstellen bei Anhörungen, der aufgrund der wenigen Vorgaben als gross einzuschätzen ist, wird zudem nicht immer zweckmässig genutzt.

Die in Kapitel 3 beschriebenen Schwächen lassen sich zu vier zentralen Folgerungen zusammenfassen, die im Folgenden näher erläutert werden.

### 4.1 **Problembegriff «Anhörung»: Unklare Abgrenzung zu Vernehmlassung und zu anderen Formen des Einbezugs**

Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass die mit dem VIG neu eingeführte Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen und insbesondere der Terminus «Anhörung» aus zwei Gründen als problematisch zu bezeichnen ist.

Erstens gibt das Gesetz für die Differenzierung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen Kriterien an, die auf den ersten Blick in unterschiedliche Richtungen weisen können. So kann ein Vorhaben von der Normstufe (Art. 3 Abs. 1 VIG) her keine Vernehmlassung erfordern, eine solche kann aber aufgrund seiner Tragweite, weil es ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird oder weil es die Kantone erheblich betrifft (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 VIG) dennoch angezeigt sein. Die Kriterien werden im Gesetz nicht priorisiert, aber die Evaluation hat gezeigt, dass die Entscheide vor allem auf das Kriterium der Normstufe abgestützt werden. Das Kriterium der Tragweite wird dagegen zu wenig berücksichtigt bzw. zu wenig sorgfältig abgeklärt. Mehrere im Rahmen der Untersuchung näher betrachtete Entscheidungen, zu einem Vorhaben «nur» eine Anhörung statt einer Vernehmlassung durchzuführen, waren umstritten und in vier Fällen sogar widerrechtlich.

Zweitens hat sich gezeigt, dass die Unterscheidung für viele Adressaten, darunter auch Kantone und andere ständige Adressaten, und sogar für einige Befragte aus der Bundesverwaltung unklar ist. Die Adressaten haben unter einer «Anhörung» oft nicht eine Anhörung gemäss VIG verstanden, sondern damit meist ein mündliches Verfahren assoziiert, das eher in einer früheren Phase des Gesetzgebungsprozesses – also vor der Durchführung einer Anhörung gemäss VIG – stattfindet und die Form einer Diskussion aufweist.<sup>24</sup> Weil ihnen die Unterscheidung bzw. die Konsequenz daraus – nämlich, dass es für Anhörungen keine verbindlichen Vorgaben zu Fristen oder Adressatenkreis gibt – nicht bekannt sind, werden an Anhörungen die gleichen Erwartungen gestellt wie an Vernehmlassungen. Daher ist nicht erstaunlich, dass sich befragte Adressaten oft über Vernehmlassungen mit ungenügenden Fristen oder über Vernehmlassungen, zu denen sie nicht eingeladen wurden, obwohl sie zu den ständigen Adressaten gehören, beklagt haben – und sich dann viele dieser Beispiele von

<sup>24</sup> vgl. Fussnote 1, S. 2.

«schlechten» Vernehmlassungen bei näherer Betrachtung als Anhörungen herausgestellt haben. Dies ist insofern problematisch, als dass durch die schlechten Erfahrungen mit den Verfahren, die von den Adressaten für Vernehmlassungen gehalten werden, die Gefahr besteht, dass die Zufriedenheit mit beiden Arten von Konsultationsverfahren (Anhörungen und Vernehmlassungen) sinkt.

Zudem hat sich klar gezeigt, dass die Differenzierung bzw. die «Bezeichnung» eines Verfahrens als Anhörung oder Vernehmlassung für die Adressaten grundsätzlich nicht relevant ist. Erhalten die Kantone, Verbände und interessierten Kreise Kenntnis von einem Vorhaben, das für sie vom Inhalt her relevant ist, bemühen sie sich darum, eine Stellungnahme zu erarbeiten. Und für sie ist dann vor allem wichtig, dass die Fristen so gesetzt sind, dass sie die Stellungnahme sorgfältig erarbeiten und bei Bedarf intern konsolidieren können (vgl. Kapitel 4.2).

Insgesamt ist damit zweifelhaft, ob die Differenzierung zwischen den beiden Verfahren zweckmässig ist oder zumindest, ob diese genügend klar kommuniziert wurde.

## **4.2 Knappe Fristen beeinträchtigen die Zielerreichung**

Wie in Kapitel 3.2.2 ausführlich diskutiert, sind kurze Fristen bei Anhörungen für die Adressaten ein grosses Ärgernis. Bei allzu kurzen Fristen, die nicht nachvollziehbar begründet werden, entsteht bei ihnen der Eindruck, die verantwortliche Verwaltungsstelle sei gar nicht an einer fundierten Stellungnahme interessiert, sondern führe die Anhörung nur der Form halber durch. Sie befürchten, dass die Meinungen schon gemacht sind und die Stellungnahmen nichts mehr ändern können. Im konkreten Fall führt dies dazu, dass die betreffende Vorlage schliesslich nicht gründlich auf ihre sachliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit geprüft wird, weil die Stellungnahmen zu wenig fundiert sind oder nicht ernsthaft geprüft und verwertet werden. Unter Umständen ergeben sich dann später Probleme bei der Umsetzung.

Es ist bedenklich, dass verschiedene Adressaten – darunter insbesondere auch einige Kantone – angegeben haben, dass sie sich bei Anhörungen und Vernehmlassungen aufgrund der Rahmenbedingungen und kurzen Fristen teilweise nicht ernst genommen fühlen (und daher eher über andere Kanäle Einfluss zu nehmen versuchen). Die Äusserungen zeigen eine gewisse Frustration, die letztlich die Zielerreichung des Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahrens – die Beteiligung interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, die Erhöhung der sachlichen Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz von Vorhaben – beeinträchtigen und längerfristig zu einer Schwächung der Legitimität des Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahrens als Instrument führen kann.

Die Evaluation hat aber gezeigt, dass viele Befragte durchaus bereit sind, in Ausnahmefällen auch innert sehr kurzer Fristen eine Stellungnahme zu erarbeiten – vorausgesetzt diese wird klar und nachvollziehbar begründet. Diese Feststellung zeigt, dass bei der Planung einer Anhörung oder Vernehmlassung auch der Kommunikation des Verfahrens Rechnung zu tragen ist.

### **4.3 Ungenügende Ergebniskommunikation**

Einen Schwachpunkt in der Anhörungspraxis bildet die Kommunikation am Ende des Verfahrens: Den Adressaten ist oft nicht klar, wie die Stellungnahmen gewichtet und verwertet werden; sie wissen nicht, welche Inputs aus welchen Gründen aufgenommen werden oder nicht und wie die ursprüngliche Vorlage angepasst wird.

Im Unterschied zu Vernehmlassungen, bei denen die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Verfahren in der Regel sowohl via Medienmitteilung (nach dem Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen) als auch in der Botschaft ans Parlament zusammengefasst werden, erhalten Anhörungsteilnehmer nach Abgabe ihrer Stellungnahme im Normalfall keine Rückmeldung. Der Ergebnisbericht wird ihnen meist nicht automatisch zugestellt und ist für sie wenig relevant, weil er nur eine wertungsfreie Zusammenfassung der Stellungnahmen, aber keine Schlussfolgerungen enthält. Auch anderweitig werden sie nicht aktiv über die Erkenntnisse aus der Anhörung informiert.

Dieser Umstand führt dazu, dass die Adressaten über fehlende Transparenz bezüglich der Gewichtung und Verwertung der Stellungnahmen klagen, was sich schliesslich ebenso wie die unbefriedigenden Fristen (vgl. Kapitel 4.2) negativ auf die Zielerreichung und die Akzeptanz der Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren auswirken kann. Aber wie bei den Fristen kann die Verwaltung auch auf die Kommunikation der Ergebnisse direkt Einfluss nehmen und dieses Problem so entschärfen.

### **4.4 Entscheidkompetenz bei den Ämtern – schwache Stellung der Bundeskanzlei als Koordinatorin des Verfahrens**

Die Evaluation hat gezeigt, dass die verantwortlichen Dienststellen – in der Regel die Bundesämter – bei Anhörungen einen recht grossen Entscheidungsspielraum besitzen, der in Einzelfällen nicht zweckmässig bzw. sogar nicht rechtmässig genutzt wurde. Dabei ist aufgefallen, dass bei diesen Problemfällen in der Regel weder die übergeordneten Stellen im Departement noch die Bundeskanzlei interveniert haben, als ihnen die Verfahren im Rahmen der Halbjahresplanung gemeldet wurden. Zumindest der Bundeskanzlei wird aber von VIG und VIV eine koordinierende Funktion zugeschrieben: Die Departemente und Ämter haben in Absprache mit der Bundeskanzlei festzulegen, ob eine Vernehmlassung oder Anhörung durchzuführen ist; zudem soll die Bundeskanzlei die geplanten Verfahren koordinieren und publizieren. Und gemäss eigenen Angaben ist es auch Ziel der Bundeskanzlei, eine möglichst einheitliche Praxis der Bundesverwaltung bei Vernehmlassungen und Anhörungen sicherzustellen. Die Evaluation hat aber gezeigt, dass ihr das zumindest bei Anhörungen nicht gelingt und dass ihre Koordinationsfunktion schwach ist.

Dies liegt einerseits daran, dass die Bundeskanzlei keine Weisungsbefugnis gegenüber den durchführenden Dienststellen hat und so eine korrekte Durchführung sowie eine Koordination der Verfahren nicht erzwingen kann. Andererseits hat die Evaluation aber auch gezeigt, dass die Bundeskanzlei für die Betreuung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens gemäss eigenen Angaben nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung hat und dass ihr Fokus eher auf den politisch bedeutsameren Vernehmlassungen liegt. Festzuhalten ist zudem, dass es für die Bundeskanzlei nur

aufgrund eines Titels und einer Kurzbeschreibung schwer einzuschätzen ist, von welcher Tragweite ein Vorhaben ist. Ebenso ist es für sie gerade bei Anhörungen mit einem eher technischem Inhalt schwer zu beurteilen, ob die Fristen lang genug sind, damit die Adressaten eine fundierte Stellungnahme erarbeiten können.

#### **4.5 Anwendung der Bestimmungen von VIg und VIV bei Anhörungen und Gesetzeskritik**

Wie bereits ausgeführt, werden die wenigen Bestimmungen von VIg und VIV, die auch für Anhörungen gelten, in der Praxis nicht durchwegs angewendet. Zwar werden die Anhörungen geplant und die Planung veröffentlicht, nach der Eröffnung werden die Unterlagen publiziert und das Teilnahmerecht wird respektiert, d.h. es werden auch Stellungnahmen von nicht eingeladenen Adressaten angenommen. Beim Entscheid, ob überhaupt eine Anhörung angebracht ist, sowie bei der Publikation der Ergebnisberichte hat die Evaluation dagegen Mängel festgestellt.

Probleme bzw. Klagen von Adressaten ergeben sich ausserdem dort, wo der Gesetzgeber den Verwaltungsstellen in Bezug auf Anhörungen (bewusst) einen Entscheidungsspielraum zugestanden hat, und zwar in Bezug auf die Form des Verfahrens, die Festsetzung der Fristen und den Umgang mit den Stellungnahmen:

- Bei Vernehmlassungen darf ein konferenzielles Verfahren nur bei Dringlichkeit durchgeführt werden, und es besteht eine Begründungspflicht. Diese Vorgabe ist für Anhörungen nicht verbindlich. Die näher betrachteten Fälle haben gezeigt, dass Anhörungen teilweise nicht aus Zeitdruck, sondern aus anderen Gründen konferenziell durchgeführt wurden und dass diese Verfahren für viel Kritik gesorgt haben. Insofern wäre zu begrüssen, wenn Anhörungen wie Vernehmlassungen nur in Ausnahmefällen und bei klarer zeitlicher Dringlichkeit konferenziell durchgeführt würden. Die Wahl für ein konferenzielles Verfahren wäre dabei klar und nachvollziehbar zu begründen, idealerweise auch gegenüber den Adressaten.
- Während das Gesetz für Vernehmlassungen eine Mindestfrist von drei Monaten vorsieht und jede kürzere Frist begründet werden muss, hat der Gesetzgeber für Anhörungen bewusst keine Mindestfrist gesetzt. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Verwaltung eine solche klar ablehnt. Andererseits sind allzu kurze (Anhörungs-)Fristen ein grosses Problem für die Adressaten, insbesondere, wenn sie den Grund für die «Hektik» nicht nachvollziehen können. Es wäre daher zu überlegen, ob für Anhörungen dennoch eine Mindestfrist gelten sollte, von der aber in Ausnahmefällen abgewichen werden kann, wobei die Verkürzung gegenüber den Adressaten zu kommunizieren und begründen wäre. Ebenfalls möglich wäre auch eine Begründungspflicht der Anhörungsfristen ohne Festlegung einer Mindestfrist: Die Verwaltungsstelle kann im Begleitbrief kurz darlegen, wie die Frist berechnet wurde und warum unter Umständen Dringlichkeit vorliegt bzw. die Frist kurz ist.
- Ein letzter Punkt, bei dem eine sinnvolle Bestimmung der VIV nur für Vernehmlassungen, nicht aber für Anhörungen gilt, betrifft die Ergebniskommunikation (vgl. Kapitel 3.4.4). Bei Vernehmlassungen informiert die Bundeskanzlei die Medien über den Beschluss des Bundesrates, und die zustän-

dige Verwaltungseinheit weist die Teilnehmer unmittelbar nach dem Bundesratsbeschluss auf die Veröffentlichung des Ergebnisberichts hin. Die Vernehmlassungsteilnehmer werden also aktiv informiert und die Medienmitteilung enthält in der Regel auch Informationen darüber, welche Schlüsse der Bundesrat aus der Vernehmlassung gezogen hat und wie die Vorlage angepasst wird. Bei Anhörungen wird nach Ablauf der Frist zwar in der Mehrheit der Fälle irgendwann ein Ergebnisbericht publiziert, aber ansonsten findet keine Information der Anhörungsteilnehmer statt, d.h. die Folgerungen aus der Anhörung werden ihnen nicht kommuniziert.

Insgesamt hat die Evaluation gezeigt, dass das VIG in Bezug auf die Kriterien für den Entscheid, ob eine Anhörung oder eine Vernehmlassung durchzuführen ist, als problematisch beurteilt werden muss (vgl. Kapitel 3.1.1 und 4.1). Weiter wurde deutlich, dass allein mit den 2005 neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen das Ziel einer Verwesentlichung und qualitativen Verbesserung des Vernehmlassungsprozesses nicht erreicht werden kann. Indem Art. 3 VIG für gewisse Arten von Vorlagen zwingend eine Vernehmlassung verlangt, besteht hier grundsätzlich keine Möglichkeit, auf eine Vernehmlassung zu verzichten, selbst wenn das Vorhaben unter Umständen überhaupt nicht umstritten ist oder wenn alle interessierten Kreise bereits an der Ausarbeitung beteiligt waren und damit der Zweck des Verfahrens gemäss Art. 2 VIG bereits erfüllt ist.<sup>25</sup>

Bei Vorhaben, zu denen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben keine Vernehmlassung notwendig ist, muss die Verwaltung entscheiden, ob eine Anhörung durchgeführt werden soll. Für diesen Entscheid sowie bei der Planung und Durchführung der Anhörung gewähren das VIG und die VIV der Verwaltung einen grossen Handlungsspielraum. Die vorliegende Untersuchung hat diesbezüglich ergeben, dass dieser Spielraum nicht durchgehend zweckmässig – das heisst im Sinne der Ziele des Gesetzes – genutzt wird.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Nach Ansicht der Bundeskanzlei kann allerdings auch mit dem gegenwärtigen Wortlaut des Gesetzes auf eine Vernehmlassung (oder Anhörung) verzichtet werden, wenn kein Beitrag zum Zweck gemäss Art. 2 VIG zu erwarten ist – selbst wenn Art. 3 VIG klar die Durchführung einer Vernehmlassung fordert. Die BK stützt sich dabei insbesondere auf den Kommentar zum VIG, der festhält, dass Art. 2 und 3 VIG kumulativ erfüllt sein müssen, damit sich die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens rechtfertige. Diese Ansicht wird allerdings von den im Rahmen der Evaluation beigezogenen Rechtsexperten nicht geteilt. Diese erachten es als nicht zulässig, den Zweckartikel beizuziehen, um vom klaren Wortlaut von Art. 3 VIG, welcher den Gegenstand regelt, abzuweichen.

<sup>26</sup> Zur Frage, ob der Entscheid, eine Anhörung durchzuführen, die nichts zur Verfolgung der Ziele des Gesetzes beizutragen vermag, als nicht zweckmässig oder als nicht rechtmässig zu beurteilen ist, siehe Fussnote 10, S. 16.

## Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFE	Bundesamt für Energie
BJ	Bundesamtes für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999, SR 101
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GS	Generalsekretariat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, SR 172.061
VIV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005, SR 172.061.1

## **Literatur, Materialien- 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), BBI 2004 533.

### **Dokumente und Hilfsmittel der Departemente und Ämter**

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: Antrag (Roter Ordner).

BK, o.J., Anträge an den Bundesrat, Eröffnung von 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 (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.

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

BK, o.J., Vernehmlassungen und Anhörungen, Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten.

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](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, verschiedenen Aktivitäten (*Prozessbeschreibungen, vgl. Dokumentenverzeichnis im erläuternden Bericht*).

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

VBS, 2004, Weisungen vom 5. Juli 2004 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**

*Analysiert wurden jeweils die Vorlage, der erläuternde Bericht, das Begleitschreiben, die Adressatenliste sowie der Ergebnisbericht (vgl. Dokumentenverzeichnis im erläuternden Bericht).*

## 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 Hauseigentümerverband 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

## **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](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Deutsch*