

Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen

Kurt Nuspliger/Stephan Brunner | *Auf Bundesebene wurde eine Reform des Vernehmlassungsverfahrens in den 1990er-Jahren diskutiert. Zur selben Zeit haben die Kantone das Verfahren gesetzlich geregelt. Der Kanton Bern gehört zu den Kantonen, in denen das Vernehmlassungsverfahren besonders stark reglementiert ist. Der Schwerpunkt der Bestimmungen liegt hier auf der Transparenz und auf der Einbindung der Öffentlichkeit. Andere Kantone in der Deutschschweiz richten sich mit ihren Bestimmungen hingegen eher an Organisationen, die das Referendum ergreifen könnten. Dass es keine perfekte Lösung gibt, ist nicht erstaunlich, hat doch ein Vernehmlassungsverfahren unterschiedliche und zum Teil auch widersprüchliche Funktionen. Es gilt deshalb, bei der Fokussierung, der Flexibilität und der Transparenz des Verfahrens auf ein ausgewogenes Verhältnis zu achten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Recht und Praxis des Vernehmlassungsverfahrens in den Deutschschweizer Kantonen, insbesondere im Kanton Bern
 - 2.1 Rechtsgrundlagen
 - 2.2 Gegenstände
 - 2.3 Adressaten
 - 2.4 Eröffnung und Durchführung
 - 2.5 Formen und Fristen
 - 2.6 Auswertung
 - 2.7 Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens
- 3 Elemente einer «best practice» für das Vernehmlassungsverfahren
- 4 Schlussfolgerung

1 Einleitung

Im schweizerischen Selbstverständnis ist das Vernehmlassungsverfahren eine besondere demokratische Eigenart des Rechtsetzungsverfahrens, das für breite Mitsprache sorgt und dadurch zur Akzeptanz des Ergebnisses im Einzelfall und zur Responsivität der Politik ganz generell beiträgt (Sägesser 2004, 116). Kritische Stimmen dagegen verweisen auf den starken Einfluss der gut organisierten Verbände zu Lasten von Parlament und politischen Gemeinwesen (Kantone bzw. Gemeinden) im Vernehmlassungsverfahren (Mastronardi 2008, N. 6 f.). Dennoch hat das Vernehmlassungsverfahren als solches einen festen und kaum angefochtenen Platz im Rechtsetzungsverfahren des Bundes und der Kantone.

Es lassen sich folgende Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens identifizieren (Sägesser 2006, Rz. 14 ff.; Aubert 2003, N. 3; Sciarini 2006, 497 f.):

- Überprüfung der *Machbarkeit* eines Vorhabens (Sind die zugrunde liegenden Annahmen richtig? Sind die Regulierungsmechanismen adäquat? Hat das Vorhaben unerwünschte Nebenwirkungen [«effets pervers»]?)
- Verbesserung des Erlasses durch Verbesserung der Kenntnisse der zuständigen Stelle, insbesondere über die «Realien der Gesetzgebung».
- Feststellen, ob genügend grosse Unterstützung für die Ziele des Vorhabens und die vorgeschlagenen Regulierungsmechanismen vorhanden ist (*Testen des Referendumsrisikos*).
- *Umsetzbarkeit* des Erlasses durch die betroffenen Akteure (insb. Kantone bzw. Gemeinden oder Private) gewährleisten.
- *Transparenz* schaffen durch öffentliche Diskussion oder zumindest Veröffentlichung der Stellungnahmen.

Eine Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens – im Sinne der Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen – in den Kantonen erfolgte überwiegend ab den 1990er-Jahren. Zahlreiche Erlasse in diesem Bereich sind neueren Datums, d.h. ab 2000 (*Neubert 2008, 273*).

Gleichzeitig zu diesen Formalisierungsbestrebungen in den Kantonen wurde auf Bundesebene eine Diskussion über die Reform des Vernehmlassungsverfahrens – bis hin zu seiner Abschaffung – geführt (*Sägesser 2004, 116*).

Die wichtigsten gegen das Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene erhobenen Kritikpunkte sind die folgenden (*Sägesser 2004, 115 f.*):

- inflationärer Gebrauch und zu breiter Adressatenkreis des Instruments, dadurch gesunkene Bedeutung;
- wenig hilfreiche Antworten (zu ausführlich, zu technisch, zu wenig politisch abgestützt);
- zu geringer Nutzen im Vergleich zum Aufwand, weil politische Kompromisse im Parlament nicht vorweggenommen werden können (*Mastronardi 2008, N. 7*).

Die erhobene Kritik führte zur Forderung nach «Verwesentlichung» des Vernehmlassungsverfahrens auf Bundesebene. Seine Abschaffung wurde indessen nie ernsthaft erwogen. Die Tendenz in den Kantonen sodann ging in den vergangenen 15 Jahren eher in Richtung eines Ausbaus der Vernehmlassungsverfahren.

2 Recht und Praxis des Vernehmlassungsverfahrens in den Deutschschweizer Kantonen, insbesondere im Kanton Bern

Eine Untersuchung aus dem Jahr 2008 (Neubert 2008) hat die Vernehmlassungsverfahren in den Kantonen umfassend analysiert. Der Kanton Bern ist nach dieser Untersuchung einer der Kantone, die das Vernehmlassungsverfahren am eingehendsten regeln. Nachfolgend wird auf die wesentlichen Aspekte eingegangen.

2.1 Rechtsgrundlagen

In den wenigsten Kantonen sind die Vernehmlassungsverfahren auf Gesetzesstufe ausführlich geregelt. In sechs Kantonen (darunter 4 Deutschschweizer Kantone) ist das Verfahren sogar nur verwaltungsintern geregelt (Neubert 2008, 274 f.).

Die *bernische Kantonsverfassung* vom 6. Juni 1993 regelt die Vernehmlassungen in Artikel 64.¹ Diese Bestimmung regelt folgende Punkte:

- Gegenstand (Verfassungs- und Gesetzesentwürfe sowie Vorhaben von allgemeiner Tragweite)
- Teilnehmerkreis (Stellungnahmerecht steht allen offen)
- Öffentlichkeit des Verfahrens (alle Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich).

Die Einzelheiten des Verfahrens sind in Artikel 41 des Organisationsgesetzes (BSG 152.01) und in der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (BSG 152.025) eingehend geregelt.

2.2 Gegenstände

Vier Deutschschweizer Kantone sehen explizit vor, dass zu allen Gesetzen und Verfassungsänderungen eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Einige weitere kennen eine solche Verpflichtung für «wichtige» Vorhaben. In der Praxis gehen auch zahlreiche weitere Kantone so vor, dass sie zu Gesetzen und Verfassungsänderungen eine Vernehmlassung durchführen.

Das *bernische Recht* regelt ausführlich, wann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist: zu Verfassungsänderungen, zu Gesetzen, zu Grundsatzbeschlüssen des Grossen Rates, zu Erlassen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Gemeinden haben und immer dann, wenn spezielle Bestimmungen das kantonale Recht verlangen. Ein Vernehmlassungsverfahren kann zudem durchgeführt werden, wenn es die Tragweite eines Geschäfts oder besondere Umstände verlangen, z.B. bei Vorlagen, die der Bund dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet, bei Verordnungen oder bei Beschlüssen des Grossen Rates.

2.3 Adressaten

In zahlreichen Kantonen wird der Adressatenkreis in der Gesetzgebung oder in verwaltungsinternen Vorschriften umschrieben. In den meisten Kantonen gibt es einen Adressatenkreis, der immer eingeladen wird. Nur sieben Kantone (darunter sechs Deutschschweizer Kantone) kennen keinen ständigen Adressatenkreis (Neubert 2008, 277).

Das *bernische Recht* zählt die ständigen Adressaten abschliessend auf. Darunter fallen kantonale Behörden, Gemeinden, Landeskirchen, politische Parteien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und weitere interessierte Kreise.

Auch Direktionen und Staatskanzlei können im Vernehmlassungsverfahren Stellung nehmen. Ihre Stellungnahmen werden heute indessen separat ausgewertet. In den Erläuterungen zum Erlass (Vortrag) werden diese Stellungnahmen nicht erwähnt. Diese Möglichkeit der Stellungnahme wird als zusätzliche Runde der Meinungsbildung im Regierungskollegium verstanden. Die Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei sind denn auch vertraulich, sie sind also dem grundsätzlich für die bernische Verwaltung geltenden Öffentlichkeitsprinzip (Recht auf Akteneinsicht nach Art. 27 ff. Informationsgesetz (BSG 107.1) entzogen (Art. 15 Abs. 3 VMV).

Die Staatskanzlei führt eine öffentlich zugängliche Liste der Adressaten, welche in jedem Vernehmlassungsverfahren anzuhören sind. Die Direktionen und die Staatskanzlei können diese Liste mit den in ihren Fachgebieten zusätzlich anzuhörenden Behörden und Organisationen ergänzen und führen zu diesem Zweck eigene Listen (Art. 16 VMV).

Stellungnahmen einreichen können aber auch Organisationen und Einzelpersonen, welche nicht zum in der Verordnung umschriebenen Adressatenkreis gehören.

2.4 Eröffnung und Durchführung

Über die Eröffnung und Durchführung einer Vernehmlassung entscheidet in aller Regel die Regierung (Ausnahme: Schaffhausen). In einigen wenigen Kantonen können auch die Departemente selbst Vernehmlassungen durchführen (z.B. in den Kantonen Luzern und Zürich).

Im *Kanton Bern* entscheidet die Regierung auf Antrag der Direktionen oder der Staatskanzlei über die Durchführung. Zuständig dafür ist die sachzuständige Direktion oder die Staatskanzlei. Das Vernehmlassungsverfahren wird in der Regel elektronisch durchgeführt (Art. 4 Abs. 2 VMV). Der Kanton Bern hat im Jahr 2006 die Vollzugsbestimmungen angepasst und konsequent auf die elektronische

Abwicklung ausgerichtet. Das bedeutet, dass die Unterlagen auf Internet veröffentlicht werden und der Versand der Unterlagen an die Adressaten sowie die Abgabe der Stellungnahmen per E-Mail erfolgen.

2.5 Formen und Fristen

Die Fristen für die Einreichung von Vernehmlassungen liegen bei sämtlichen Deutschschweizer Kantonen bei zwei bis drei Monaten (Neubert 2008, 279). Die Vernehmlassungsfrist im Kanton Bern beträgt grundsätzlich drei Monate, wobei Ferien- und Feiertage zu berücksichtigen sind. Bei Dringlichkeit kann eine kürzere Frist angesetzt werden (Art. 9 VMV).

Die überwiegende Mehrzahl der Deutschschweizer Kantone kennt neben dem schriftlichen (bzw. dem «elektronischen») Verfahren auch noch die konferenzielle Vernehmlassung bzw. Anhörung. In zwei Kantonen (AR und OW) ist sogar eine mündliche, bilaterale Durchführung möglich (Neubert 2008, 279). Im Kanton Bern kann der Regierungsrat aus wichtigen Gründen, namentlich bei dringlichen Vorlagen, eine konferenzielle Anhörung anordnen. Diese wird protokolliert. Auch bei dieser Verfahrensvariante können zusätzlich noch schriftliche Stellungnahmen eingereicht werden (Art. 10 Abs. 2 und 3). Solche konferenziellen Vernehmlassungen werden eher selten durchgeführt. Ähnliches hört man auch aus anderen Kantonen, etwa Graubünden (Frizzoni 2004, 61).

2.6 Auswertung

Die Auswertungen werden in der Regel durch die in der Sache federführenden Stellen vorgenommen, teilweise aber auch zentral durch die Staatskanzlei (z.B. im Kanton AI). Die Form, wie die Ergebnisse den Regierungen mitgeteilt wird, ist unterschiedlich. Es ist zu vermuten, dass die synoptische Zusammenstellung der verschiedenen Meinungen die häufigste Form der Auswertung ist (Neubert 2008, 283).

Im *Kanton Bern* wertet die zuständige Direktion oder die Staatskanzlei die Stellungnahmen aus, erstellt einen Auswertungsbericht und bereinigt die Vorlage (Art. 11 VMV). Der Auswertungsbericht wird dem Regierungsrat bei der Verabschiedung der bereinigten Vorlage zur Kenntnis gebracht.

2.7 Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens

In den meisten Kantonen – so auch in den meisten Deutschschweizer Kantonen – ist die Öffentlichkeit über die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu informieren. Nur in sieben Kantonen sehen die gesetzlichen Grundlagen ausdrücklich vor, dass die abgegebenen Stellungnahmen sowie die Auswertungen

öffentlich zugänglich sind (Neubert 2008, 282). In einigen weiteren Kantonen können diese Unterlagen auch gestützt auf die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze eingesehen werden.

Im *Kanton Bern* wird die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens im Amtsblatt, in der *Feuille officielle du Jura bernois* sowie auf dem kantonalen Internetportal bekannt gegeben. Dabei ist ausdrücklich auf die Möglichkeit der Teilnahme hinzuweisen (Art. 12 VMV). Die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahme, die Protokolle konferenzieller Anhörungen sowie der Auswertungsbericht sind öffentlich zugänglich. Es liegt im Ermessen der Direktionen und der Staatskanzlei, ob sie die Stellungnahmen, die Protokolle der konferenziellen Anhörungen und den Auswertungsbericht von sich aus veröffentlichen wollen. Bei wichtigen Vorlagen informiert das Amt für Kommunikation über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 15 VMV).

3 Elemente einer «best practice» für das Vernehmlassungsverfahren

Wie eingangs gezeigt, erfüllen Vernehmlassungsverfahren mehrere, teilweise gegenläufige Funktionen: Überprüfung der Machbarkeit und der Umsetzbarkeit; Testen des Referendumsrisikos, Gewährleisten von Transparenz. Daher gibt es keine perfekte Lösung, sondern lediglich Optimierungsmöglichkeiten.

Für eine optimale Balance zwischen den verschiedenen Funktionen scheinen die folgenden Punkte wesentlich:

Fokussierung:

- Es sollten vermehrt konkrete Fragen gestellt werden (wie das bernische Recht dies vorsieht [Art. 7 Abs. 3 VMV: Den Unterlagen ist in der Regel ein Fragenkatalog beizulegen]).
- Bei Erlassen, die unbestritten oder von geringer politischer Tragweite sind (insb. wenn sie innerhalb der kantonalen Verwaltung umgesetzt werden), sollte keine Vernehmlassung durchgeführt werden.

Flexibilität:

- Die vermehrte Durchführung von Anhörungen sollte geprüft werden. Das könnte einerseits der Fokussierung dienen – Anhörungen erfordern eine Beschränkung auf «Kernbotschaften» – ,andererseits der Flexibilisierung des Rechtsetzungsverfahrens in zeitlicher Hinsicht.
- Ergänzung des Vernehmlassungsverfahrens durch (vor- oder nachgelagerte) gezielte Konsultationen. Dadurch könnten insbesondere die Kenntnis der «Realien der Gesetzgebung» problembezogen vertieft und die Einigung über strittige Punkte erleichtert werden.

- Ermessensspielräume belassen bei der Festlegung des Adressatenkreises und bei den Modalitäten der Durchführung: Je nach Tragweite sind allenfalls gewisse Einschränkungen oder sogar Ausweitungen des Adressatenkreises denkbar. Bei grundlegenden Fragen und Projekten, die grosse Personenkreise betreffen, könnte sogar eine stärkere Bürgerbeteiligung² – allenfalls unter Einbezug neuartiger Instrumente (Stichwort Web 2.0: z.B. Blogs, Wikis³) angestrebt werden.

Transparenz:

- Das Verfahren sollte – zumindest in seinen wesentlichen Grundzügen – gesetzlich geregelt werden.
- Die Öffentlichkeit des gesamten Verfahrens – d.h. die Zugänglichkeit von Vernehmlassungsunterlagen, Stellungnahmen und Auswertung – ist zu gewährleisten.

4 Schlussfolgerung

Nach der bereits zitierten Untersuchung von Neubert sind die Regeln über das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen tendenziell eher darauf ausgerichtet, die referendumsfähigen Organisationen einzubinden, während in den lateinischen Kantonen die öffentliche Diskussion im Vordergrund steht (Neubert 2008, 289). Der Kanton Bern kennt ein detailliert geregeltes Vernehmlassungsverfahren, das ein Schwergewicht auf Transparenz und Einbezug der Öffentlichkeit legt. Er ist damit wohl eher kein «typischer» Deutschschweizer Kanton.

Die Beachtung der Elemente einer «best practice» trägt dazu bei, die Funktion des Vernehmlassungsverfahrens zu optimieren. Ein grundsätzlicher Reformbedarf ist indessen in den Deutschschweizer Kantonen nicht festzustellen.

*Kurt Nuspliger, Prof. Dr. iur., Staatsschreiber des Kantons Bern, Bern,
E-Mail: kurt.nuspliger@sta.be.ch*

*Stephan C. Brunner, Dr. rer. publ., Leiter Sektion Recht der Bundeskanzlei, Bern,
E-Mail: stephan.brunner@bk.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Art. 64 KV («Vernehmlassungen») lautet wie folgt:
¹ Das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen, steht allen offen.
² Die Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich.
- 2 Wie z.B. das Verfahren zur Bürgerbeteiligung bei der Totalrevision der bernischen Kantonsverfassung (vgl. dazu Bolz/Kälin 1995, 10) oder auch das Verfahren zur Totalrevision der St.Galler Kantonsverfassung; Amtsblatt des Kanton St.Gallen, Nr. 4a/2000, S. 180 f.
- 3 Ein «Wiki» ist ein Hypertext-System für Webseiten, dessen Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt geändert werden können. Wikis ermöglichen das gemeinschaftliche Arbeiten an Texten. Ziel eines Wikis ist es im Allgemeinen, die Erfahrung und den Wissensschatz der Autoren kollaborativ auszudrücken (<http://de.wikipedia.org/wiki/Wiki>).

Literatur

- Aubert, Jean-François, 2003, Art. 147 BV, in: Aubert, Jean-François/Pascal Mahon, Petit commentaire de la constitution fédérale, Zürich u.a.
- Blaser, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen.
- Bolz, Urs/Kälin, Walter, Die neue Verfassung, in: Urs Bolz/Walter Kälin [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 10, oder auch das Verfahren zur Totalrevision der St.Galler Kantonsverfassung; Amtsblatt des Kanton St.Gallen, Nr. 4a/2000, S. 180 f.
- Frizzoni, Walter, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden, *LeGes* 2004/1, S. 53–74.
- Keller, Martin, 1997, Fragen des Vernehmlassungsverfahrens, *LeGes* 1997/2, 11–16.
- Klöti, Ulrich, 1987, Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual. Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik 78, S. 1–10.
- Mastronardi, Philippe, 2008, Art. 147 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), St.Galler BV-Kommentar, 2. A., Zürich u.a.
- Muralt Müller, Hanna, 1997, Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, *LeGes* 1997/2, S. 17–39.
- Neubert, Stefan, 2008, Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich, *LeGes* 2008/2, S. 271–292.
- Sager, Fritz/Steffen, Isabelle, 2006, Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Vatter, Adrian, Föderalismusreform, Zürich.
- Sägesser, Thomas, 2004, The Consultation Procedure in Switzerland, *LeGes* 2004/3, S. 113–117.
- Sägesser, Thomas, 2006, Art. 2, in: Sägesser Thomas, Handkommentar zum Vernehmlassungsgesetz, Bern.
- Schuhmacher, Christian, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, *LeGes* 2004/1, S. 87–110.
- Sciarini, Pascal, 2006, Le processus législatif, in: Ulrich Klöti et al. Handbuch der Schweizer Politik, 4. A., Zürich.
- Stengel, Karl, 1982, Kantonsinterne Vernehmlassungsverfahren, *ZBl* 83, S. 521–536.

Résumé

La réforme de la procédure de consultation était en discussion au niveau fédéral dans les années 1990. En même temps, la procédure était formalisée dans les cantons. Le canton de Berne est l'un de ceux qui ont inscrit la procédure de consultation dans l'ensemble de règles le plus détaillé. Les règles bernoises mettent l'accent sur la transparence et l'implication du public, alors que dans d'autres cantons alémaniques, les bases légales ont plutôt pour cible les organisations susceptibles de lancer un référendum. Les solutions ne peuvent être parfaites tant il est vrai que la procédure de consultation doit remplir des fonctions à la fois multiples et contradictoires. Pour instaurer un équilibre optimal, il faut rechercher la concentration, la flexibilité et la transparence de la procédure.