

Vernehmlassungen Grundlagen und Funktionen

Prof. Dr. Felix Uhlmann

8. November 2013



Einleitung



"Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual"?

(HANNA MURALT MÜLLER, LeGes 1997/2, S.17 ff.)

Vernehmlassungsverfahren: Funktion

172.061

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG)

vom 18. März 2005 (Stand am 23. August 2005)

Art. 2 Zweck des Vernehmlassungsverfahrens

¹ Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes.

² Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

Vernehmlassungsverfahren: Voraussetzungen

Art. 3 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

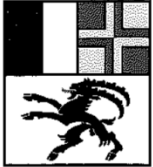
¹ Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von:

- a. Verfassungsänderungen;
- b. Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g der Bundesverfassung;
- c. völkerrechtlichen Verträgen, die nach den Artikeln 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen.

² Zu anderen Vorhaben wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, wenn sie von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

Bund: Normstufe und Auffangklausel

Vernehmlassungsverfahren: Voraussetzungen



Kanton Graubünden
Chantun Grischun
Cantone dei Grigioni

Richtlinien für die Rechtsetzung

2.1.5 Vernehmlassungsverfahren

Fälle besonderer Dringlichkeit vorbehalten, ist ein Vernehmlassungsverfahren immer dann durchzuführen, wenn der vorgesehene Erlass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden berührt oder anderweitig erhebliche politische, wirtschaftliche, finanzielle oder kulturelle Tragweite aufweist oder in erheblichem Mass ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird.

**Graubünden: Allgemeine Formulierung
("erhebliche Tragweite")**

Vernehmlassungsverfahren: Zuständigkeit

Art. 5 Eröffnung

- ¹ Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über seine Erlassentwürfe.
- ² Die zuständige parlamentarische Kommission eröffnet das Vernehmlassungsverfahren zu einem von ihr ausgearbeiteten Erlassentwurf.
- ³ Die Bundeskanzlei koordiniert die Vernehmlassungen und gibt jede Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen öffentlich bekannt.

Art. 10 Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite

- ¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei kann zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören.
- ² Das Ergebnis einer Anhörung ist öffentlich zugänglich zu machen.

Bund: Bundesrat
(Anhörungen: Departemente)

Vernehmlassungsverfahren: Zuständigkeit

2.1.5 Vernehmlassungsverfahren

Beabsichtigt das zuständige Departement, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, ist **von der Regierung eine entsprechende Freigabe zur Vernehmlassung zu erwirken**. Dazu sind der Regierung der Erlassvorentwurf samt Erläuterungsbericht, die Liste der Vernehmlassungsadressaten sowie die Terminplanung **zur Beschlussfassung** vorzulegen. Zudem ist dem Regierungsantrag der Text für die Publikation im Kantonsamtsblatt beizufügen (**vgl. Anhang 4**).

Graubünden: Regierungsrat

Vernehmlassungsverfahren: Adressaten

Art. 4 Teilnahme

¹ Jede Person und jede Organisation kann sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.

² Zur Stellungnahme eingeladen werden:

- a. die Kantone;
- b. die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien;
- c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete;
- d. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft;
- e. die weiteren, im Einzelfall interessierten Kreise.

³ Die Bundeskanzlei führt die Liste der Vernehmlassungsadressaten nach Absatz 2 Buchstaben a–d.

**Bund: Private und Kantone
(nicht: Bundesverwaltung)**

Vernehmlassungsverfahren: Adressaten

Liste der potentiellen Vernehmlassungsadressaten

- Politische Parteien
- Regionalorganisationen
- Kreise
- Gemeinden
- Kantonale Gerichte
- Kantonale Verbände und kantonale Sektionen schweizerischer Verbände
- Kantonale Departemente
- Landeskirchen

Die Anschriften der vorbezeichneten Vernehmlassungsadressaten finden sich im Staatskalender (www.gr.ch/DE/publikationen/staatskalender/Seiten/Staatskalender.aspx).

Im konkreten Fall richtet sich der Kreis der Vernehmlassungsadressaten nach dem Inhalt des zur Vernehmlassung gelangenden Erlasses.

**Graubünden: Private und Behörden, selektiv
(auch: Kantonale Verwaltung, "alle" via Publikation)**

Vernehmlassungsverfahren: Fristen

Vorentwurf vom 21. November 2012

Art. 7 Form und Frist

¹ Das Vernehmlassungsverfahren wird mit Unterlagen in Papierform oder in elektronischer Form durchgeführt. Der Bundesrat kann vorsehen, dass Vernehmlassungen ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden, wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind.

² Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie von Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Die Mindestfrist verlängert sich bei einer Vernehmlassung:

- a. während der Zeit vom 15. Juli bis zum 15. August: um drei Wochen;
- b. über Weihnachten und Neujahr: um zwei Wochen;
- c. über Ostern: um eine Woche.

³ Bei sachlich begründeter Dringlichkeit kann:

- a. die Frist verkürzt werden;
- b. das Vernehmlassungsverfahren konferenziell durchgeführt werden.

⁴ Die Gründe für die Dringlichkeit nach Absatz 3 sind den Vernehmlassungsadressaten mitzuteilen.

⁵ Bei einem konferenziell durchgeführten Vernehmlassungsverfahren ist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben. Über den konferenziellen Teil ist Protokoll zu führen.

⁶ Vernehmlassungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 2 können konferenziell durchgeführt werden, auch wenn keine Dringlichkeit gegeben ist.

Vernehmlassungsverfahren: Fristen

Art. 7 Form und Frist

¹ Das Vernehmlassungsverfahren wird mit Unterlagen in Papierform oder in elektronischer Form durchgeführt. Der Bundesrat kann vorsehen, dass Vernehmlassungen ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden, wenn die nötigen Voraussetzungen gegeben sind.

² Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens drei Monate, unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie von besonderen Umständen, die den Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Die Mindestfrist von drei Monaten ist bei einer Vernehmlassung:

- a. während der Zeit vom 15. April bis zum 15. August: um drei Wochen;
- b. über Weihnachten: um zwei Wochen;
- c. über Ostern: um eine Woche.

³ Bei besonderer Dringlichkeit kann:

- a. die Frist verkürzt werden;
- b. das Vernehmlassungsverfahren konferenziell durchgeführt werden.

⁴ Die Gründe für die Dringlichkeit nach Absatz 3 sind den Vernehmlassungsadressaten mitzuteilen.

⁵ Bei einem konferenziell durchgeführten Vernehmlassungsverfahren ist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben. Über den konferenziellen Teil ist Protokoll zu führen.

⁶ Vernehmlassungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 2 können konferenziell durchgeführt werden, auch wenn keine Dringlichkeit gegeben ist.

Vernehmlassungsverfahren: Auswertung

Auswertungskriterien?

Art. 8 Behandlung der Stellungnahmen

Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet.

Die eingegangenen Vernehmlassungen auszuwerten und den Vorentwurf entsprechend zu bereinigen, obliegt in der Folge ebenfalls dem sachlich zuständigen Departement.

Vernehmlassungsverfahren: Auswertung

172.061.1

Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV)

vom 17. August 2005 (Stand am 23. August 2005)

Art. 18 Antrag an den Bundesrat (Art. 8 VIG)

¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei gewichtet und bewertet im Antrag an den Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassend. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.

² Besteht auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse in wesentlichen Punkten der Vorlage Unklarheit über das weitere Vorgehen, ist dem Bundesrat zuerst Antrag über das weitere Vorgehen zu stellen.

Vernehmlassungsverfahren: Auswertung

Die Rolle von Argumenten im Vernehmlassungsverfahren

(MARCEL KÄGI, LeGes 2011/2, S. 161 ff.)



Funktion des Vernehmlassungsverfahrens	Unabhängige Variable/ Kontrollvariable	Hypothese
a) Kompromissfindung (im Lichte eines spirit of accommodation)	Diskursqualität des Antrages (DQI)	H1: Anträge mit einer hohen Diskursqualität erfahren eine erhöhte Resonanz.
b) Referendumsverhinderung	Referendumsfähigkeit der stellungnehmenden Gruppierung	H2: Die Referendumsfähigkeit des Absenders erhöht die Resonanz von Anträgen.
c) Legitimation	Besondere Betroffenheit des Absenders	H3: Anträge von besonders betroffenen Absendern erfahren eine erhöhte Resonanz.
d) Sachliche Richtigkeit	Absender weist hohe Fachkompetenz im relevanten Politikbereich aus	H4: Anträge von Absendern, denen eine hohe Fachkompetenz im relevanten Politikbereich zugeschrieben wird, erfahren eine erhöhte Resonanz.
e) Vollzugstauglichkeit	Kanton oder mit Vollzug betrauter Verband ist Absender	H5: Anträge von mit dem Vollzug betrauten Absendern erfahren eine erhöhte Resonanz.

Vernehmlassungsverfahren: Publizität

Tabelle 6: Öffentlichkeit der Ausschreibung, der Stellungnahmen und der Auswertungen

	Öffentlichkeit			keine Angabe
	<i>immer</i>	<i>teilweise</i>	<i>nie</i>	
<i>Ausschreibung</i>	AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GR , JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS	GE, NE, SZ, ZH	ZG, GL	VD
<i>Stellungnahmen</i>	BE, SO, SG, ZH	GR UR*, LU*		AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG
<i>Auswertungen</i>	AI, AR, BE, SO, ZH	BS, GR		AG, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG
Quelle+n: Umfrage bei den Staatskanzleien (Ausschreibungen) und kantonale Gesetzgebung (Stellungnahmen und Auswertungen)				
*Die Öffentlichkeit beschränkt sich auf die Mitglieder des Kantonsparlamentes				

Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich (STEFAN NEUBERT, LeGes 2008/2, S. 271 ff.)

Vernehmlassungsverfahren: Grundlage

Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich

(STEFAN NEUBERT, LeGes 2008/2, S. 271 ff.)

Tabelle 1:
Erlass der aktuellen Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren

<i>Kanton</i>	<i>Verfassung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Verordnung</i>	<i>Reglement/ Beschluss</i>
Aargau	1980	-	-	-
Appenzell I.Rh.	-	-	-	-
Appenzell A.Rh.	1995	-	2005	-
Bern	1993	1995	1996	-
Basel-Landschaft	1984	-	2003/2006	-
Basel-Stadt	2005	-	2007	-
Freiburg	-	2001	-	2005
Genf	-	-	-	-
Glarus	1988	-	-	-
Graubünden	-	-	-	1999
Jura	-	1998	-	-
Luzern	2007	1976	1995	-
Neuenburg	-	-	-	-
Nidwalden	-	1998	1998	-
Obwalden	-	-	-	2001
St. Gallen	2001	-	-	-
Schaffhausen	2002	-	-	-
Solothurn	1986	-	-	-
Schwyz	-	-	-	-
Thurgau	-	-	-	2005
Tessin	1998	-	-	-
Uri	-	-	-	-
Waadt	2003	-	-	-
Wallis	1993	1996	-	1997/2001
Zug	-	-	-	-
Zürich	-	2005	2000	-

Quelle: Eigene Erhebungen

Vernehmlassungsverfahren: Alternativen

Alternativen und Ergänzung zum Vernehmlassungsverfahren

- **Anhörungen, Konferenzen, Runde Tische etc.**
- **Expertengruppen**
- **Informelle Kontakte**
- **Volksbefragungen**
- **Verzicht?**