

Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich

Stefan Neubert | *Kantonale Vernehmlassungsverfahren sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Obwohl sie wenig beachtet werden, stehen sie in ihrer Wichtigkeit dem Verfahren im Bund in nichts nach. Wie stark ein kantonales Vernehmlassungsverfahren formalisiert ist, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der fakultativen Referenden und deren Häufigkeit ab.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Recht und Praxis der kantonalen Vernehmlassungen
- 3 Die Ursachen der unterschiedlichen Verfahren

1 Einleitung

Der vorparlamentarische Teil des Gesetzgebungsverfahrens steht meistens im Schatten der parlamentarischen und der direktdemokratischen Phase. Besonders in den Medien findet er wenig Beachtung, obwohl ihm die Politikwissenschaft von allen Abschnitten des Gesetzgebungsverfahrens den grössten Entscheidungsanteil beimisst (Kriesi 1980, 588-595, Poitry 1989, 192). Konsultationen im Rahmen der Ausarbeitung von Erlassen sind international gesehen nichts Besonderes.¹ Das Charakteristische am Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu den Konsultationen in anderen Ländern ist jedoch dessen starke Formalisierung. Der Bund hat diese mit dem 2005 erlassenen Vernehmlassungsgesetz weiter gefestigt. Seit den 90er-Jahren intensivierte sich auch auf Kantonsebene die gesetzgeberische Tätigkeit in diesem Bereich. Bis dahin konnte nicht von eigentlichen «kantonalen Vernehmlassungsverfahren» gesprochen werden (Linder 1999, 156). Dies ist heute anders. Mit der Zunahme der Formalisierung rückte das Verfahren wieder vermehrt in den Fokus der Wissenschaft. Während es auf nationaler Ebene im Zentrum verschiedener Studien stand (juristische, politikwissenschaftliche und soziologische), wurden seine kantonalen Pendant jedoch nur am Rande diskutiert und ausschliesslich aus juristischer Perspektive behandelt (vgl. LeGes 2004/1 u. Stengel 1982).

Zum nationalen Verfahren bestehen mittlerweile differenzierte Theorien, die seine Entstehung und seine Funktionen beschreiben. In den letzten Jahren werden diese jedoch wieder kontroverser diskutiert (vgl. z.B. Blaser 2003). Das mag auch daran liegen, dass die Zusammenhänge auf nationaler Ebene mangels Vergleichsmöglichkeiten kaum empirisch überprüft werden können.

Die wissenschaftliche Vernachlässigung der kantonalen Verfahren sowie das Fehlen empirischer Überprüfungen der Theorien sprechen für eine komparative Betrachtung der kantonalen Vernehmlassungsverfahren, wie wir sie hier vornehmen wollen. Damit sollen einerseits Grundlagen in einem Gebiet erarbeitet werden, das trotz seiner Wichtigkeit noch kaum erforscht ist. Andererseits sollen diese Daten Rückschlüsse auf die Entstehungsgründe und die Funktionsweisen der Vernehmlassungsverfahren an sich ermöglichen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die existierenden Theorien sich auf das eidgenössische Vernehmlassungsverfahren beziehen.

Um die Frage zu beantworten, welche Faktoren die Formalisierung und Entwicklung eines kantonalen Vernehmlassungsverfahrens begünstigen, gehen wir folgendermassen vor: Zuerst vergleichen wir das Recht und die Praxis der kantonalen Vernehmlassungsverfahren in verschiedenen Punkten. Dabei stützen wir uns hauptsächlich auf eine Umfrage bei den zuständigen kantonalen Stellen (meist die Staatskanzleien), welche zwischen Dezember 2007 und Februar 2008 durchgeführt wurde.² Weiter dienen Rechtstexte sowie Publikationen zu kantonalen Rechtssetzungsverfahren als Quellen (allesamt erschienen in LeGes 2004/1³). In einem zweiten Schritt widmen wir uns den Erklärungen für die Unterschiede, indem wir existierende Theorien überprüfen und die Resultate des Vergleiches interpretieren.

Als «Vernehmlassungsverfahren» betrachten wir dabei Konsultationen zur Vorbereitung oder Überprüfung von generell-abstrakten Rechtsnormen. Das heisst, wir schliessen (verwaltungsinterne) Mitberichtsverfahren aus und konzentrieren uns auf externe Konsultationsverfahren. Die Schriftlichkeit ist keine Bedingung, obwohl sie teilweise in Definitionen des Begriffs zu finden ist. Eine Beschränkung auf schriftliche Verfahren würde jedoch die Aussagekraft dieser Untersuchung stark beeinträchtigen.

2 Recht und Praxis der kantonalen Vernehmlassungen

Im Folgenden werden einzelne Punkte der kantonalen Vernehmlassungspraxis aufgegriffen, welche die Verfahren unterscheiden und charakterisieren. Es sind dies die beiden Phasen der Durchführung und der Auswertung sowie die Aspekte der Formalisierung, des Adressatenkreises, der Öffentlichkeit, der Funktionen, der Formen und der Fristen.

2.1 Formalisierung

2.1.1 Übersicht

Wie schon erwähnt, sind die Regelungen der Vernehmlassungsverfahren in den Kantonen meist neueren Datums. Aus Tabelle 1 wird auch ersichtlich,

dass die Formalisierung je nach Kanton sehr unterschiedlich ist. Es gibt aber nicht nur Unterschiede in der Existenz und der Ausführlichkeit der Regelungen, sondern auch in deren Öffentlichkeit: Einige Kantone haben verwaltungsinterne Regelungen, die meistens relativ ausführlich sind. In gewissen Kantonen ist das Verfahren nicht eigenständig geregelt, sondern es bestehen lediglich in gewissen Sachfragen Vorschriften zur Konsultation der Betroffenen, wie dies lange Zeit auch im Bund der Fall war. Diese Aspekte werden im folgenden Abschnitt abgehandelt.

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

Vernehmlassung der Verbände des Kantonspersonals in personalpolitischen Fragen,⁷ der Lehrerkonvente bei Beschlüssen zum Mittelschulwesen,⁸ der betroffenen Gemeinden bei wasserbaulichen Vorhaben⁹ sowie des Kirchenrates bei Grenzanpassungen und Bestandesänderungen der Kirchgemeinden.¹⁰

Laut Umfrage gibt es zwei Kantone, die zwar keine allgemeine, jedoch eine oder mehrere sachfragenspezifische Regelungen kennen (vgl. Tab. 2). In den Kantonen Genf und Schwyz bestehen Konsultationsvorschriften bei Beschlüssen zur Raumplanung.¹¹ Ausserdem schreibt der Kanton Schwyz vor, bei Totalrevisionen der Verfassung den Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Die Raumplanung scheint ganz allgemein ein Bereich zu sein, wo viele Kantone Vernehmlassungen vorschreiben (z.B. St. Gallen und Tessin). Weitere solche Bereiche sind das kantonale Personalwesen und das Bau- und Planungswesen im Allgemeinen. Eine abschliessende Diskussion der sachfragenspezifischen Regelungen ist kaum möglich. Einerseits sind sie sehr zahlreich und andererseits, aufgrund der unterschiedlichen Konzeptionen des Vernehmlassungsbegriffes, schwer einzugrenzen.

2.1.4 Interne und öffentliche Regelungen

Von den zwanzig Kantonen, in denen die Durchführung von Vernehmlassungen geregelt ist, verfügen die meisten über eine öffentliche Regelung. In drei Kantonen ist das Verfahren nur verwaltungsintern geregelt und in vier Kantonen bestehen sowohl interne als auch öffentliche Regelungen (s. Tab. 2). Leider liegen uns nicht alle internen Regelungen vor. Die einsehbaren unterscheiden sich aber nicht grundlegend von den öffentlichen Regelungen.

Tabelle 2:
Art der kantonalen Regelungen des Vernehmlassungsverfahrens

Öffentlichkeit	Art der Regelung		
	Allgemein	nur sachfragenspezifisch	Keine Regelung
öffentlich	AR, BE, BL, BS, FR, GL, JU, NW, SH, SO, TI, VD, ZH	GE, SZ	AI, NE, UR, ZG
verwaltungsintern	GR, OW, TG		
beides	AG, SG, VS, LU		

Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien, kantonale Gesetzgebung

Der Übersichtlichkeit halber und um die Antworten der Staatskanzleien genau abzubilden, wurden die Ergebnisse hier kategorisiert dargestellt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass enorme Unterschiede in der Ausführlichkeit der besprochenen Regelungen bestehen.

2.1.2 *Regelungsstufen und -dichte*

In den meisten Kantonen ist das Vernehmlassungsverfahren auf die eine oder andere Art geregelt. Keine Regelung des Verfahrens gibt es nur in den Kantonen Neuenburg, Genf, Uri, Schwyz, Zug und Appenzell I.Rh. Trotzdem werden dort – wie auch in allen anderen Kantonen – Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Fehlen von Regelungen muss keineswegs ein Versäumnis des Gesetzgebers sein. Es gibt sehr wohl auch Argumente, die gegen eine Regelung sprechen. Im Kanton Genf wird zum Beispiel in den Weisungen zur Gesetzesredaktion⁴ explizit erwähnt, dass die Phase der Ausarbeitung der Gesetze nicht reglementiert ist, um dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu lassen, die Vorgehensweise zu wählen, welche dem konkreten Fall am besten angepasst ist. In kleinen Kantonen mit einer kleinen Verwaltung bedeutet ein Vernehmlassungsverfahren oft einen verhältnismässig grossen Aufwand für die Verwaltung. Eine rigide Regelung könnte dort zu einer Überlastung der Verwaltung führen.

Auch unter den Kantonen, die über eine Regelung verfügen, gibt es grosse Unterschiede. In dreizehn Kantonen wird die Vernehmlassung oder zumindest das Prinzip der Konsultationen im Rahmen der Gesetzesausarbeitung in der Verfassung erwähnt. In dreien ist diese Erwähnung auf Gesetzesstufe und in vier Kantonen auf tieferer Stufe zu finden. Ausführlicher geregelt werden die Verfahren in zwölf Kantonen. Als ausführliche Regelung betrachten wir einen generell-abstrakten Erlass, wenn er von den folgenden fünf Kriterien mindestens vier beschreibt: den Adressatenkreis, die Öffentlichkeit, die Form, die durchführende Instanz und die Erforderlichkeit. Praktisch überall sind diese detaillierten Regelungen in Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe zu finden. Einzig das bernische Organisationsgesetz⁵ erfüllt die gesetzten Kriterien. Daneben existiert im Kanton Bern aber auch noch eine Verordnung.⁶

2.1.3 *Sachfragenspezifische Regelungen*

Neben diesen allgemeinen Regelungen des Verfahrens kennt die Mehrheit der Kantone auch Vorschriften, die nur spezielle Regelungsbereiche betreffen. Der Kanton Zürich ist diesbezüglich ein dankbares Beispiel. Die zürcherische Gesetzgebung schreibt in folgenden Gebieten Vernehmlassungen vor:

2.2 Durchführung

Ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, entscheiden die meisten Kantone von Fall zu Fall. Teilweise ist die Durchführung aber auch an die Form der geplanten Erlasse geknüpft.

2.2.1 Erlassformen und Gegenstände

Bezüglich der Vorschriften, wann ein Vernehmlassungsverfahren zwingend einzuleiten sei, lassen sich die Kantone in drei Gruppen aufteilen. In den vier Kantonen (AG, AR, BE, BL) muss zu allen Gesetzen und Verfassungsänderungen eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Nicht an die Erlassform, sondern an eine gewisse Wichtigkeit oder Tragweite ist die Einleitung eines Verfahrens in den fünf weiteren Kantonen gekoppelt (BS, FR, GR, VS, ZH). Das kantonale Recht führt die Wichtigkeit in der Regel genauer aus. Häufigstes Kriterium dafür ist der verwaltungsexterne Vollzug des Erlasses. Die dritte und grösste Gruppe bilden die Kantone ohne explizite Vorschrift, wann ein Verfahren eingeleitet werden muss.

Eine Regelung, welche die Durchführung eines Verfahrens an die Erlassform koppelt, setzt das Partizipationsrecht sicher am konsequentesten durch. Aus verfahrensökonomischer Hinsicht ist sie aber nicht optimal, wie Schuhmacher (2004c, 118) feststellt. Denn sie führt zum Beispiel dazu, dass auch nicht kontrovers diskutierte Ausführungsgesetze dem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müssen, was unnötigen Aufwand erfordert.

In der Praxis werden laut der Umfrage bei den Staatskanzleien in fünf weiteren Kantonen (JU, LU, NW, SH und SO) zu allen Verfassungsänderungen und Gesetzen Vernehmlassungen durchgeführt. In drei weiteren (GL, GR und ZG) ist dies bei sämtlichen Gesetzen der Fall. Ob die Staatskanzleien mit dieser Antwort auch unbestrittene Gesetze einschlossen, ist offen.

2.2.2 Eröffnung und Durchführung

Falls nicht von Gesetzes wegen die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens nötig ist, entscheidet in den meisten Kantonen die Regierung, ob ein solches durchgeführt wird. Einzig in Schaffhausen obliegt die Entscheidung nicht dem Regierungsrat sondern dem jeweils betroffenen Departement. (Da die Regierungen und die Verwaltungsabteilungen in den Kantonen unterschiedliche Namen tragen, werden hier vereinfachend die Begriffe «Regierungsrat» und «Departemente» verwendet). Neben der Regierung können in einigen Kantonen auch andere Instanzen ein Verfahren eröffnen. In Genf, Luzern und Zürich¹² sind dies die Departemente und in Genf ausserdem parlamentarische Kommissionen. Letztere verfügen auch in der Waadt über diese Möglichkeit. Im Kanton Wallis hingegen können sie nicht selbst entscheiden, sondern le-

diglich einen Antrag an die Regierung stellen. In den meisten grösseren Kantonen (AG, BL, BE, FR, GR, LU, SG, VS und ZH) werden die Anträge auf Eröffnung eines Verfahrens durch die Departemente gestellt. Auch die Durchführung der Verfahren ist in den meisten Kantonen Sache der Verwaltungsdepartemente, in gewissen Fällen auch der Staatskanzlei. Uns ist kein Fall bekannt, in dem es von einer anderen Instanz durchgeführt würde.

2.3 Adressatenkreis

2.3.1 Formulierung des Adressatenkreises

In vierzehn Kantonen (AG, AR, BS, BL, BE, FR, GE, GR, LU, NW, TI, VD, VS und ZH) wird der Adressatenkreis der Vernehmlassungen in der Gesetzgebung oder in internen Vorschriften beschrieben. (Da die verwaltungsinternen Richtlinien der Kantone Thurgau und Obwalden nicht vorliegen, kann die dortige Situation bezüglich einer Formulierung nicht beurteilt werden). Die Formulierungen sind sehr unterschiedlich und lassen oft viel Raum für Interpretationen. Ein interessanter Aspekt der Beschreibungen sind die politischen Parteien. Aus demokratietheoretischer Sicht ist eine Beteiligung der Parteien sicher zu begrüssen, in praktischer Hinsicht muss die Qualität der Stellungnahmen der Parteien zumindest teilweise angezweifelt werden. Klöti (1987, 4) stellte schon auf nationaler Ebene die Kapazität der Parteien in Frage, bei jeder Vernehmlassung kompetent Stellung zu nehmen. Vernehmlassungen auf kantonaler Ebene sind zwar seltener und weniger komplex, doch die Ressourcen der Kantonalparteien sind ebenfalls knapper. Mehrheitlich gehören die Parteien zu den vorgeschriebenen Adressatenkreisen (in AG, AR, BE, BL, GR, LU, TI, VD und VS bei allen Projekten, in ZH nur bei Projekten von besonderer Tragweite). Lediglich vier Kantone erwähnen sie nicht (BS, FR, GE, NW).

2.3.2 Entscheidung über den Adressatenkreis im Einzelfall

Falls die Rechtssetzung keinen Adressatenkreis vorgibt oder bei der Festlegung einen gewissen Spielraum lässt, ist es eine politische Entscheidung, wer eingeladen werden. Diese wird entweder von der Regierung oder vom Departement getroffen. Von den 22 Kantonen, über welche die Information vorliegt, entscheidet in zwölf die Regierung, in acht Kantonen das Departement, wovon bei zweien die Genehmigung der Regierung nötig ist (s. Tab. 3). In den zwei verbleibenden entscheidet jeweils die eröffnende Instanz. Aus Tabelle 3 ist leicht ersichtlich, dass vornehmlich in kleineren Kantonen die Regierung diese Entscheidungskompetenz innehat. Dies macht insofern Sinn, als in grösseren Entscheidungssystemen generell mehr Hierarchiestufen nötig sind und die Kompetenzen weiter nach unten delegiert werden müssen.

Tabelle 3: Entscheidung über den Adressatenkreis	
<i>Regierung</i>	AI, AR, GL, JU, NE, NW, OW, SZ, SO, TI, UR, VS
<i>Departemente mit Genehmigung der Regierung</i>	AG, LU
<i>Departemente</i>	BE, BL, BS, FR, GR, SH
<i>die eröffnende Instanz</i>	GE, ZH
<i>nicht bekannt</i>	SG, TG, VD, ZG
Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien und kantonale Gesetzgebungen	

2.3.3 Ständige Vernehmlassungsteilnehmer

In den meisten Kantonen (BE, BL, FR, SH, AG, AI, AR, GL, NE, NW, SO, TI, UR, VS und ZG) gibt es Teilnehmer, die in jedem Fall eingeladen werden. Teilweise ist dies vorgeschrieben, wie im Bezug auf die Formulierung des Adressatenkreises besprochen wurde, teilweise ist es Usanz. Gewisse Kantone führen Listen mit den ständigen Vernehmlassungsteilnehmern. Von vier Kantonen ist uns dies bekannt (BE, FR, OW, NW). Im Kanton Bern und Freiburg führt die Staatskanzlei eine solche Liste und entscheidet über Anträge zur Aufnahme. Im Kanton Nidwalden entscheidet die Regierung darüber. Kantone, die keine ständigen Vernehmlassungsteilnehmer kennen, sind klar in der Minderheit. (Dies sind GE, GR, OW, SZ, SG, TG, ZH. Unbekannt sind die Verhältnisse in BS, JU, LU, VD).

2.4 Fristen und Formen

Vernehmlassungsfristen sind wichtig für den internen Willensbildungsprozess der teilnehmenden Organisationen (vgl. Kriesi 1979). Je komplexer eine Vorlage, desto länger ist in der Regel auch die Dauer des Verfahrens. Die Fristen in den kantonalen Verfahren unterscheiden sich von Fall zu Fall. Im kantonalen Vergleich liegen jedoch alle in einem ähnlichen Rahmen (s. Tab. 4). Ein wenig aus der Reihe tanzt lediglich der Kanton Genf, der normalerweise eine Minimalfrist von lediglich einem Monat gewährt. Auch bei den Fristen lässt sich feststellen, dass grössere Kantone tendenziell ausführlichere Verfahren durchführen und somit auch längere Fristen vorgeben.

Bei den Formen der Vernehmlassung zeigt sich ein differenzierteres Bild (vgl. Tab. 4). Von den vier unterschiedenen Formen der Vernehmlassung existiert lediglich die schriftliche in allen Kantonen. Als ursprüngliche Form ist diese auch fast überall die Norm.

Stark im Aufwind ist die elektronische Verfahrensform. Innerhalb dieser gibt es aber ein breites Spektrum an Praktiken. In einigen Kantonen werden einfach die Einladungen anstatt mit der Post mit E-mail verschickt. Die Mehrheit jedoch stellt die Vernehmlassungsunterlagen im Internet bereit und führt die Korrespondenz sowohl per Post als auch per E-mail. Weiter gehen einige Kantone, die ein zentralisiertes Vernehmlassungsportal im Internet aufgeschaltet haben, wo alle laufenden Verfahren aller Departemente abgerufen werden können. Besonders weit entwickelt ist die elektronische Verfahrensform im Kanton Bern, wo die Gesetzgebung¹³ auf diese Form ausgerichtet wurde und Verfahren in der Regel elektronisch durchzuführen sind.

Table 4: Fristen und Formen der kantonalen Vernehmlassungsverfahren					
Kanton	übliche Frist in Monaten	Form			
		schriftlich	elektronisch	konferenziell	mündlich bilateral
Aargau	2-3	X	X		
Appenzell A.Rh.	2	X			X
Appenzell I.Rh.	2	X			
Basel-Landschaft	3	X		X	
Basel-Stadt	> 2	X	X	X	
Bern	3	X	X	X	
Freiburg*	2	X	X	X	
Genf	> 1	X	X		
Glarus	3	X	X	X	
Graubünden	3	X	X	X	
Jura	2-4	X	X		
Luzern	3	X		X	
Neuenburg	2-3	X	X		
Nidwalden	2-3	X	X	X	
Obwalden	3	X	X	X	X
Schaffhausen	2-3	X	X		
Schwyz	2-3	X	X	X	
Solothurn	3	X	X	X	
St. Gallen	3	X	X	X	
Tessin	k.A.	X	X		
Thurgau	3	X			
Uri	2	X			
Waadt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Wallis	k.A.	X		X	
Zug	k.A.	X			
Zürich	3	X	X		

* Im Kanton Freiburg ist aktuell eine Verlängerung der Vernehmlassungsfrist in Diskussion.
k.A. : keine Angabe.

Quelle: Umfragen bei den Staatskanzleien und kantonale Gesetzgebungen

Konferenzen anstelle von schriftlichen oder elektronischen Verfahren sind selten. Zwar sind sie in immerhin der Hälfte aller Kantone zulässig, doch meistens stellen sie in der Praxis eine Ausnahme dar und dürfen vielerorts nur unter bestimmten Bedingungen, wie zum Beispiel bei besonderer Dringlichkeit, durchgeführt werden. Die Beschränkungen dürften damit zu tun haben, dass in Konferenzen zwar die Möglichkeit zu Deliberation und Kompromissfindung besteht, dass sie aber keine breitere Partizipation zulassen und mit diesen Funktionen das Parlament konkurrenzieren.

Die Form der mündlichen, bilateralen Konsultationen findet nur in zwei kleinen Halbkantonen statt (Appenzell A.Rh. u. Obwalden). Natürlich kann man diese Form als intransparent und partizipationshemmend kritisieren. Es ist jedoch eine Illusion zu glauben, in grösseren Kantonen fänden neben dem offiziellen Verfahren keine informellen Kontakte statt. Der wesentliche Unterschied ist, dass in diesen kleinen Kantonen nicht die Kapazitäten bestehen, um alle Verfahren schriftlich durchzuführen. Eine weitere Frage zur Form von Vernehmlassungsverfahren ist, wie Projekte den Teilnehmern unterbreitet werden. Leider konnte dies in der vorliegenden Umfrage nicht erhoben werden. Ein Blick in die Praxis zeigt aber, dass meistens ausgearbeitete Entwürfe in die Vernehmlassung gegeben werden. Selten werden nur Fragekataloge verschickt und gelegentlich wird beides kombiniert. Internetfragebögen, wie sie das Bundesamt für Sozialversicherungen versuchsweise einsetzte (vgl. Gemperli 2007), werden auf Kantonsebene nach unserem Wissen nicht verwendet.

2.5 Öffentlichkeit

Die Funktion der Meinungsbildung kann ein Vernehmlassungsverfahren nur angemessen erfüllen, wenn es frühzeitig publiziert wird. In diesem Sinne spricht sich Büchler-Tschudin (1980, 65) für die Öffentlichkeit der Ausschreibung, der Stellungnahmen und der Auswertungen aus. Auch nach Flückiger (1968, 152) wirkt sich die Öffentlichkeit positiv auf das Verfahren aus. Er schreibt, dass so die Stellungnahmen «verantwortungsbewusster» verfasst würden und die öffentliche Diskussion zur besseren Abbildung der Interessen beitragen würde. Es gibt aber sehr wohl auch Argumente, die gegen die Öffentlichkeit sprechen. Laut Klöti (1987, 5) verlieren die Verfahren an Gewicht, «wenn sich Krethi und Plethi» dazu äussern können. Sicher ist, dass die Öffentlichkeit den Charakter des Vernehmlassungsverfahrens stark verändert. Etwas überspitzt formuliert wandelt sich das intransparente, aber effektive Instrument der Gesetzesvorbereitung durch die Öffentlichkeit zu einer formaldemokratischen Meinungsumfrage. Es steigt der Druck auf Gemeinden und Verbände, Stellung zu beziehen. Da die Kapazitäten der Teilnehmer aber begrenzt

sind, sinkt die Qualität der Rückmeldungen. Diese werden ausserdem weniger sachlich, sondern eher politisch und öffentlichkeitswirksam abgefasst.

Auf Bundesebene ist eine klare Tendenz zur Öffentlichkeit festzustellen. Im Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 wurde diese dann auch umfassend festgeschrieben.¹⁴ Auf Kantonsebene wurde die Öffentlichkeit der Vernehmlassungsverfahren insbesondere im Zuge von Totalrevisionen von Verfassungen rechtlich festgeschrieben.

2.5.1 Öffentlichkeit der Ausschreibung und Teilnahme

Eine Mehrheit der Kantone schreibt die Eröffnungen der Verfahren öffentlich aus (s. Tab. 5). Dies ermöglicht auch Organisationen und Privatpersonen, die nicht zum Adressatenkreis gehören, Stellung zu beziehen. Wie stark diese Stellungnahmen beachtet werden, kann hier allerdings nicht beurteilt werden. In einigen Kantonen werden nur bestimmte Verfahren öffentlich angekündigt. Lediglich in Zug und Glarus werden sie grundsätzlich nicht publiziert.

Tabelle 5: Ausschreibung der Eröffnung von Vernehmlassungen					
Kanton	Amtsblatt	Internet	Medienmitteilung	Pressekonferenz	keine
Aargau	x				
Appenzell I.Rh.	x				
Appenzell A.Rh.	x				
Bern	x	x			
Basel-Landschaft	x	x			
Basel-Stadt	x	x			
Freiburg		x	x		
Genf			x	x	
Glarus					x
Graubünden	x				
Jura		x		x	
Luzern			x		
Neuenburg		x		x	
Nidwalden		x			
Obwalden		x			
St. Gallen	x		x		
Schaffhausen	x	x			
Solothurn	x	x			
Schwyz		x	x		
Thurgau	x	x			
Tessin	x			x	
Uri		x	x		
Waadt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Wallis		x			
Zug					x
Zürich*		(x)*			
Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien					
*Unterschiedliche Praxis je nach Direktion					

In der Deutschschweiz ist die Ankündigung im Amtsblatt der häufigste Weg der Veröffentlichung. Daneben werden die Eröffnungen der Vernehmlassungen auch in gut der Hälfte der Kantone im Internet ausgeschrieben. Medienmitteilungen und insbesondere Pressekonferenzen sind im Gegensatz zur Amtsblattpublikation vor allem in der lateinischen Schweiz üblich (s. Tab. 5). Dies deutet darauf hin, dass das Verfahren unterschiedliche Zielgruppen haben könnte. Da die Referendumsrisiken in der lateinischen Schweiz einiges geringer sind als in der deutschsprachigen Schweiz, erscheint es plausibel, dass die Vernehmlassungen in diesen Kantonen weniger an die referendumsfähigen Gruppen, sondern an eine breitere Öffentlichkeit und an die Medien gerichtet sind, wodurch der parlamentarische Entscheidungsprozess in die gewünschten Bahnen geleitet werden soll.

2.5.2 Öffentlichkeit der Stellungnahmen und der Auswertungen

Ob Stellungnahmen und Auswertungen öffentlich publiziert werden, ist nur in den Fällen bekannt, wo dies das kantonale Recht explizit vorschreibt. Dies ist je in sieben Kantonen der Fall. Am weitesten umgesetzt ist das Öffentlichkeitsprinzip in Bern und Solothurn, wo alle drei Stufen des Verfahrens – Ausschreibung, Stellungnahmen und Auswertung – öffentlich sind.

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				

2.6 Auswertung

Die Auswertungen der Stellungnahmen werden in der Regel durch die Departemente vorgenommen, teilweise auch durch die Staatskanzlei. Es gibt aber unterschiedliche Formen, wie die Resultate des Verfahrens an die Regierung übermittelt werden. Die synoptische Zusammenstellung der verschiedenen Meinungen zu den einzelnen Punkten ist vermutlich die häufigste Form der Auswertung. Schuhmacher (2004c, 118/119) fordert, dass diese Form immer anzuwenden sei, da nur sie einen Informationsverlust verhindern könne. Trotzdem anerkennt er auch den grossen Aufwand, den diese Form der Auswertung erfordert. Durch eine solche Zusammenfassung wird jedoch sichergestellt, dass die Auswertung nicht zu einer reinen Auszählung der positiven und negativen Stellungnahmen verkommt, wozu besonders Vernehmlassungen mittels Fragebogen verleiten können. Bei blossen Auszählungen können wichtige Anregungen und Kritiken verloren gehen.

2.7 Funktionen der Verfahren in der Praxis

Um die Bedeutung der Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens in der kantonalen Praxis abschätzen zu können, wurden die Staatskanzleien gebeten, drei vorgegebene Gründe für die Durchführung eines Verfahrens nach ihrer Wichtigkeit auf einer Skala von 1 für unwichtig bis 5 für sehr wichtig zu bewerten. Die «Überprüfung der politischen Akzeptanz» stellte sich im Durchschnitt als wichtigste Funktion heraus, noch vor der «Überprüfung der Vollzugstauglichkeit» und den «materiellen Inputs von aussen» (vgl. Tab. 7). Ergänzend bestand die Möglichkeit, weitere Funktionen anzugeben und zu gewichten. Diese wurde aber kaum genutzt. Lediglich ein französischsprachiger Kanton schrieb, das Verfahren diene auch dazu, ein Projekt «zu verkaufen». Neben den Pressekonferenzen zur Ankündigung von Verfahren ist dies ein weiterer Hinweis darauf, dass die Verfahren in der Westschweiz stärker auf den parlamentarischen als auf den direktdemokratischen Entscheidungsprozess ausgerichtet sind.

Im Detail betrachtet, schätzen die Staatskanzleien die Wichtigkeit der Funktionen doch recht unterschiedlich ein. Die «Überprüfung der politischen Akzeptanz» wird in den meisten Kantonen (9) am höchsten gewichtet. Es gibt aber auch Kantone, wo der «Prüfung der Vollzugstauglichkeit» oder den «materiellen Inputs» die grösste Bedeutung zugeschrieben wird. Insgesamt wird aus den Resultaten aber auch deutlich, dass grundsätzlich alle diese Gründe eine Rolle spielen.

Table 7: Gründe für den Entscheid zur Durchführung einer Vernehmlassung

	Materielle Inputs		Politische Akzeptanz		Vollzugstauglichkeit	Alle gleich wichtig
		zusammen		zusammen		
<i>Wichtigster Grund</i>	AI	GE	AG, BL, BS, BE, FR, JU, SZ, SG, UR	AR, GR, NE, NW, SH, VS	GL, LU, TG	OW, SO, TI, ZH
<i>Durchschnittliche Wichtigkeit</i>	3.67		4.46		4.04	
<i>Varianz</i>	0.49		0.35		0.65	
Quelle: Umfrage bei den Staatskanzleien.						

Interessant ist die Varianz der Gewichtung der einzelnen Gründe. Währenddem die «politische Akzeptanz» in allen Kantonen unbestritten als wichtig betrachtet wird, gibt es vor allem bei der «Vollzugstauglichkeit» ziemliche Unterschiede. Dies dürfte auf den ungleichen Grad an Autonomie der Gemeinden (Ladner 1991, 41) in den Kantonen zurückzuführen sein.

3 Die Ursachen der unterschiedlichen Verfahren

Nachdem wir dargelegt haben, inwiefern sich die Vernehmlassungsverfahren zwischen den Kantonen unterscheiden, wollen wir uns nun auf die Frage konzentrieren, warum sie sich unterscheiden. Existieren irgendwelche Faktoren oder Regelmässigkeiten, welche die grossen Unterschiede erklären würden? Bevor wir die Ausgestaltung und den Charakter der Verfahren untersuchen und analysieren, welche Faktoren die Formalisierung begünstigen, wollen wir einen Blick auf die Institutionalisierungsprozesse in den Kantonen werfen.

3.1 Institutionalisierung mit Hindernissen

Wie Ossipow (1988, 120f.) darlegt, liegt es im Interesse der Exekutive, Vorlagen möglichst unverändert durch den Gesetzgebungsprozess zu bringen. Dieses Interesse läuft aber genau demjenigen des Parlaments zuwider. Auch das Parlament möchte durch das Schliessen von Kompromissen seinen Einfluss wahrnehmen und nicht einfach vorgegebene Projekte absegnen (vgl. Blaser 2003, 214). Damit in der vorparlamentarischen Phase überhaupt Annäherungen stattfinden, sollte diese geheim, unstrukturiert und von der Regierung oder Verwaltung gesteuert sein. An diesem Punkt haben viele Parlamente angesetzt, um Entscheidungsanteile zurückzugewinnen. Durch die Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens haben sie dessen Kompromissfindungsfunktion eingeschränkt.

Der Interessengegensatz zwischen Exekutive und Legislative hat den Institutionalierungsprozess der Vernehmlassungsverfahren verlangsamt, da er oft zu Blockaden führte. Weitere bremsende Faktoren waren das Fehlen einer eigentlichen Vernehmlassungslobby und der Umstand, dass Vernehmlassungsverfahren lange Zeit gar nicht als eigenständiges Thema, sondern lediglich als Mittel zum Zweck wahrgenommen wurden (Blaser 2003, 197). Alle drei Gründe dürften dazu beigetragen haben, dass schliesslich die Totalrevisionen der Kantonsverfassungen zu Geburtshelfern für Regelungen der Vernehmlassungsverfahren wurden. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass von den dreizehn Kantonen, deren Verfassung die Vernehmlassung erwähnt, in zwölf diese Bestimmung mit einer Totalrevision der Kantonsverfassung eingeführt wurde. Einzige Ausnahme bildet der Kanton Wallis, wo der Artikel im Rahmen einer sehr umfassenden Partialrevision der Verfassung erlassen wurde. Es scheint, dass sich die allgemeinen und schwer organisierbaren Interessen, die eine Regelung befürworten, nur in den breit angelegten Entscheidungsprozessen der Totalrevisionen durchsetzen können.

Betrachtet man die Revisionsprozesse der Kantonsverfassungen, so gewinnt man den Eindruck, dass die Aufnahme eines Artikels zum Vernehmlassungsverfahren dabei nicht als etwas Grundlegendes gesehen wurde, sondern einfach als Anpassung der Verfassung an die Verfahrenspraxis (Commissione Speciale 1995, 206; Dubach et al. 2004, 114; Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991a, 63 und 1991b, 107f.; Schoch 1995, 104f., Suter 1977, 110; Regierungskanzlei des Kantons Glarus 1984, 143f.). Teilweise hat auch die Inspiration durch das Projekt zur Totalrevision der Bundesverfassung eine Rolle gespielt (Commissione Speciale 1995, 206).

3.2 Die Formalisierung der Verfahren empirisch analysiert

Neben der Häufigkeit und der Ausgestaltung der Vernehmlassungen in der Praxis ist die Formalisierung das entscheidende Merkmal des Verfahrens. Erst mit einem gewissen Grad an Systematisierung und Reglementierung werden die Konsultationen überhaupt zu Verfahren. Sie ist ausserdem ein Indikator für den Stellenwert und den Charakter des Verfahrens.

Damit die Determinanten der Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren quantitativ analysiert werden können, muss ein Mass für den Formalisierungsgrad gefunden werden. Wir verwenden hierzu einen Index, der misst, wie viele von zehn entscheidenden Kriterien eines Vernehmlassungsverfahrens¹⁵ gesetzlich oder verwaltungsintern geregelt sind. Zum Vergleich zeigt Tabelle 8 auch, ob überhaupt eine allgemeine Regelung besteht und wie viele Wörter diese umfasst.

Tabelle 8: Formalisierung und Frequenz der Vernehmlassungsverfahren				
<i>Kanton</i>	<i>Formalisierung</i>			<i>Frequenz</i>
	<i>Regelung</i>	<i>Anzahl Wörter</i>	<i>Index</i>	<i>Anzahl Verf.</i>
Aargau	Ja	787	4	26
Appenzell I.Rh.	Nein	0	0	*
Appenzell A.Rh.	Ja	330	6	7
Bern	Ja	1121	10	15
Basel Landschaft	Ja	682	9	19
Basel Stadt	Ja	260	10	3
Freiburg	Ja	1014	6	*
Genf	Nein	0	0	*
Glarus	Ja	46	1	5.3
Graubünden	Ja	210	6	12
Jura	Ja	24	0	*
Luzern	Ja	*	2	*
Neuenburg	Nein	0	0	*
Nidwalden	Ja	92	4	9.2
Obwalden	Ja	*	*	8.5
St. Gallen	Ja	161	3	8.4
Schaffhausen	Ja	26	1	5.3
Solothurn	Ja	63	2	7.2
Schwyz	Nein	0	0	9
Thurgau	Ja	*	5	9
Tessin	Ja	24	3	*
Uri	Nein	50	0	*
Waadt	Ja	*	0	*
Wallis	Ja	188	4	4.4
Zug	Nein	0	0	*
Zürich	Ja	237	9	*
Mittelwert Kantone		242	3.4	9.9
Schweiz	Ja	1687	10	*
<p>Quellen: Umfrage bei den Staatskanzleien und kantonale Gesetzgebung (Formalisierung), eigene Erhebungen aufgrund von Internetarchiven, Amtsblattpublikationen (Frequenz), Protokollen und Geschäftsberichten.</p> <p>Die Frequenz entspricht der durchschnittlichen jährlichen Anzahl Verfahren von 2003 bis 2007. Nicht in allen Fällen liegen Zahlen für die ganze Untersuchungsdauer vor.</p>				
*Keine Angabe				

Dem Formalisierungsindex stellen wir eine Reihe von vierzehn theoretisch hergeleiteten Erklärungsgrössen¹⁶ gegenüber. In einer multiplen Regressionsanalyse identifizieren wir die treibenden Faktoren für ein formalisiertes Vernehmlassungsverfahren. Dabei kontrollieren wir stets den Einfluss der Bevölkerungsgrösse, der Existenz eines obligatorischen Gesetzesreferendums sowie der konfessionellen und sprachlichen Identität des Kantons (ausführlicher, Neubert 2008).

Die empirische Auswertung zeigt, dass die Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren vor allem mit der Ausgestaltung der direkten Demokratie zusammenhängt (s. Tab. 9). Die Verfahren sind in solchen Kantonen stark formalisiert, wo fakultative Referenden relativ leicht ergriffen werden können – das heisst in den Kantonen, die lange Sammelfristen kennen und im Verhältnis zu den Stimmberechtigten wenige Unterschriften für ein Referendum verlangen. Dies bestätigt, was Neidhart (1970) schon vor längerer Zeit für das eidgenössische Vernehmlassungsverfahren postuliert hat. Das fakultative Referendum hat im Allgemeinen zu einer Integration von breiten Kreisen in den Entscheidungsprozess geführt, im Speziellen war es für das Vernehmlassungsverfahren konstituierend. Die Risiken, dass Entscheidungsprozesse plebiszitär abgebrochen oder in die Länge gezogen werden, kompensiert das politische System durch zusätzliche Partizipation und Legitimation unter Anderem in Form eines Vernehmlassungsverfahrens. Je grösser diese Risiken, desto stärker sind auch die Kompensationen. Da sich die Hürden für fakultative Referenden zwischen deutschsprachiger und lateinischer Schweiz stark unterscheiden (Lutz et al. 1998, 139ff.; Trechsel 2000, 56ff.), könnte man vermuten, dass die Sprache die eigentliche Erklärung für die Unterschiede in der Formalisierung sei. Berücksichtigt man die Sprachregionen, ändert sich der Zusammenhang aber nur unwesentlich.¹⁷

Es ist nicht nur die gesetzliche Ausgestaltung des fakultativen Referendums, welche die Formalisierung des Vernehmlassungsverfahrens beeinflusst, sondern auch die Häufigkeit, mit der es in der Vergangenheit ergriffen wurde. Neigen Volk und Verbände in einem Kanton eher dazu, Referenden zu ergreifen, stellt dies ein erhöhtes Risiko für die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems dar. Mit ausführlichen und formalisierten Vernehmlassungsverfahren, kann die Referendumsneigung der Akteure reduziert und das Risiko für den Entscheidungsprozess gesenkt werden.

Ein weiterer positiver Einflussfaktor ist die Organisation der Interessen. Nur organisierte Interessen können Fachwissen zur Verfügung stellen oder Referenden ergreifen. Sie schaffen so Anreize und Druck, Vernehmlassungen

durchzuführen. Die Organisation der Arbeitnehmer als zentrale Dimension gesellschaftlicher Interessen korreliert wie zu erwarten mit der Formalisierung der Vernehmlassungen. Zwar tritt dieser Zusammenhang erst zutage, wenn man die deutsch- und die französischsprachige Schweiz gesondert untersucht.¹⁸ Aufgrund der unterschiedlichen sozialpolitischen Grundwerte (vgl. Freitag 2000, 191) und der unterschiedlichen Rollen der Gewerkschaften drängt sich diese Differenzierung jedoch auf.

Eine der zentralen Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens ist es, sicherzustellen, dass ein Erlass vollzugstauglich ist. Je stärker Gemeinden und Verbände am Vollzug beteiligt sind, desto wichtiger wird diese Funktion des Verfahrens. Es erstaunt darum nicht, dass auch das Ausmass der Dezentralisierung eines Kantons einen positiven Einfluss auf die Formalisierung der Vernehmlassungsverfahren hat.

Tabelle 9: Regressionsmodelle zur Erklärung der Formalisierung¹⁹		
	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>
(Konstante)	(1.348**)	(-1.002)
Öffnung des Systems für	-0.615**	-0.628**
Referenden (Moserindex)	-3.771	-4.251
Häufigkeit der fakultativen Referenden von 1970-1996	0.445*	0.707**
	2.727	3.765
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad		0.382*
		2.569
Dezentralisierung (Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben des Kantons)		0.456*
		2.295
R ²	0.630	0.791
Adjusted R ²	0.578	0.722
F	11.944	11.367
Anmerkungen: Abhängige Variable ist der Formalisierungsindex, der folgendermassen transformiert wurde: abhängige Variable = log (Formalisierungsindex + 1). Die oberen Werte in den Zeilen sind die standardisierten Regressionskoeffizienten, die unteren die dazugehörigen t-Werte.		
*p<0.05		
**p<0.01		

3.3 Die verschiedenen Gesichter der Verfahren

Dem Verfahren auf Bundesebene wurden über die Jahre verschiedene Funktionen zugeschrieben. Gleichermassen unterschiedliche Aufgaben erfüllen die Verfahren heute in den Kantonen. Zwei Typen von Verfahren lassen sich unterscheiden, einerseits die geschlossenen und unstrukturierten Verfahren, die der Regierung zur Kompromissuche dienen. Diese Verfahren sind nicht öffentlich, verwaltungsintern geregelt und treten vorwiegend in den «regierungskonkordanten»²⁰ Kantonen auf (vgl. Vatter, 2002, 405). Andererseits gibt es die Verfahren, die den partizipativen Charakter eines Volksrechtes haben, genau geregelt sind und die Regierungen vor Fehleinschätzungen schützen sollen. Dazu kann auch das Vernehmlassungsverfahren im Bund gezählt werden. Neben diesen beiden Verfahrenstypen gibt es verschiedene Zwischenformen und eine regionale Besonderheit: In der lateinischen Schweiz sind die Verfahren aufgrund der geringen Bedeutung von fakultativen Referenden weniger auf referendumsfähige Organisationen, sondern auf eine breitere mediale Öffentlichkeit ausgerichtet. Sie sollen einen Meinungsbildungsprozess in Gang bringen und den parlamentarischen Entscheidungsprozess vorstrukturieren. Eine breite Veröffentlichung der Projekte in einem so frühen Stadium würde in der Deutschschweiz vermutlich als Vorpreschen der Regierung empfunden und den (plebiszitären) Widerstand der Verbände provozieren.

Auf Bundesebene haben die Vernehmlassungsverfahren in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung eingebüsst. Häufige Durchführungen und grosse Teilnehmerzahlen entfalteten eine inflationäre Wirkung (Klöti 1987; 3/5). Ausserdem wurden sie in ihrer Funktion der Kompromissbildung zunehmend von den Expertenkommissionen konkurrenziert (Klöti 1987, 7, Kriesi 1980, 591). Da diese Gremien die wichtigsten Akteure vereinen und nicht öffentlich sind, können darin eher Einigungen erzielt werden. Auf kantonaler Ebene muss die Situation der Vernehmlassungsverfahren differenziert betrachtet werden. Expertenkommissionen werden eher selten eingesetzt²¹ und Vernehmlassungsverfahren sind nicht immer öffentlich. Zudem werden sie in gewissen Kantonen sehr selten und mit engen Adressatenkreisen durchgeführt. Auch wenn in gewissen Kantonen diese inflationären Abwertungstendenzen ebenfalls festzustellen sind, so sind die kantonalen Verfahren nicht generell unbedeutender als die eidgenössischen.

Stefan Neubert, lic. rer. soc., Intern Corporate Governance, Hendrick & Struggles, Zürich; E-Mail: s.neubert@bluewin.ch

Anmerkungen

- 1 Vgl. z.B. Alemann/Strünck (1999, 3ff) zu voparlamentarischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland.
- 2 Die Umfrage wurde per E-Mail durchgeführt und erreichte dank der wohlwollenden Unterstützung der Staatskanzleien eine hohe Rücklaufquote. Mit Ausnahme des Kantons VD haben alle Kantone geantwortet.
- 3 Schuhmacher 2004a/b/c, Gerne 2004, Breitenmoser/Keller 2004, Frizzoni 2004, Zufferey 2004
- 4 Directives de rédaction législative, version janvier 2007, S.7
- 5 Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung.
- 6 Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren.
- 7 § 45 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998.
- 8 § 9 des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999.
- 9 § 7 der Konzessionsverordnung vom 21. Oktober 1992 zum Wasserwirtschaftsgesetz.
- 10 § 34 des Gesetzes vom 7. Juli 1963 über die evangelisch-reformierte Landeskirche.
- 11 Genf, Art. 11bis Abs. 5 Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire vom 4. Juni 1987, eingefügt am 29. November 2002. Schwyz, § 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987
- 12 Grundsätzlich obliegt die Eröffnung den Direktionen, bei Rechtsänderungen von besonderer Tragweite entscheidet jedoch der Regierungsrat. Ob diese besondere Wichtigkeit gegeben ist, entscheiden jedoch die Direktionen. Schuhmacher (2004b, 96/97) stellt fest, dass sie dabei sehr zurückhaltend sind. In der Praxis werden die allermeisten Verfahren von den Direktionen eröffnet.
- 13 Art. 4 der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren 26. Juni 1996 (Fassung vom 17. Mai. 2006).
- 14 Art. 5 und 9 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005
- 15 Diese Kriterien umfassen, (1) eine Definition, wann Vernehmlassungen durchgeführt werden müssen, (2) die Instanz, die über eine Durchführung entscheidet, (3) die Behörde, welche den Antrag dazu stellt, (4) die durchführende Instanz, (5) eine Spezifizierung des Adressatenkreises, (6) die Öffentlichkeit der Teilnahme am Verfahren, (7) die Behörde, welche das Verfahren auswertet, (8) die Öffentlichkeit der Auswertungen, (9) die Form(en) des Verfahrens und (10) die Vernehmlassungsfrist.
- 16 Die Erklärungsgrößen umfassen: Anzahl relevanter Parteien, Anteil Beschäftigte im 1. Sektor, konfessionell gemischter Kanton, Mehrsprachigkeit (ja/nein), Gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Polarisierungsindex, Verwaltungsgrösse, Verwaltungsangestellte pro Einwohner, Wähleranteil der regierenden Parteien, Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben des Kantons (Dezentralisierungsgrad), Öffnung des Systems für fakultative Referenden (Moserindex), Existenzdauer des fakultativen Gesetzesreferendums, Häufigkeit fakultativer Gesetzesreferenden 1970-1996.
- 17 Der Korrelationskoeffizient (Pearson) zwischen dem Formalisierungsindex und den Hürden zur Ergreifung von fakultativen Referenden, gemessen durch den Moserindex (Moser 1985, 107), beträgt -0.56; Ablehnungswahrscheinlichkeit 0.005.
- 18 Der Korrelationskoeffizient (Pearson) $r=5.85$, Ablehnungswahrscheinlichkeit 1.1%
- 19 Die Regression wurde nach der OLS-Methode durchgeführt. Die Voraussetzungen dafür sind erfüllt. Alle Variablen weisen metrische Skalenniveaus auf oder sind dichotom. Durch eine logarithmische Transformation wurde die Rechtsschiefe der Verteilung der abhängigen Variable minimiert. Einflussreiche Fälle oder Multikollinearität liegen nicht vor. Die Tolerance-Werte liegen über 0.99 (Modell 1), und 0.4 (Modell 2). Die leichte Homoskedastizität der Fehler muss auf die verbleibende Rechtsschiefe der Verteilung der abhängigen Variable zurückgeführt werden. Aufgrund der Häufung der Kantone ohne formalisiertes Verfahren ist dieser auch durch Transformationen nicht beizukommen.
- 20 Regierungskonkordant nach der Typologie von Vatter (2002, 405) sind Kantone mit wenigen Parteien, seltenem Gebrauch der Volkssrechte, hoher Regierungskonkordanz, und starker direktdemokratischer Öffnung.
- 21 Die Ausarbeitung der Entwürfe im Rechtssetzungsverfahren geschieht in einigen Kantonen ohne externe Experten (Graubünden, Appenzell I.Rh., vgl. Frizzoni 2004, 59f. bzw. Breitenmoser/Keller 2004, 4). In anderen können einzelne Experten hinzugezogen werden (Schaffhausen, Zürich, vgl. Förster 2004, 124 bzw. Schuhmacher 2004, 94-96) und in gewissen werden auch Expertenkommissionen gebildet (Aargau, Wallis, vgl. Müller 1978, 61-63 bzw. Zufferey 2004, 77f.).

Literatur

- Alemann, Ulrich/Strünck, Christoph, 1999, Die Weite des politischen Vor-Raumes – Partizipation in der Parteiendemokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.), *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Blaser, Jeremias, 2003, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*, Opladen, Leske und Budrich.
- Breitenmoser, Franz/Keller, Rudolf, 2004, Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Appenzell I.Rh., *LeGes*, 2004/1, S. 41–52.
- Büchler-Tschudin, Verena, 1980, *Demokratie und Kompromiss*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Commissione Speciale, 1995, *Costituzione Ticinese, Progetto di Revisione totale elaborato dalla commissione speciale nominata dal Consiglio di Stato, Bellinzona, Dipartimento dell'Interno*.
- Dubach, Reto/Marti, Arnold/Spahn, Patrick, 2004, *Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar*, Schaffhausen, Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen.
- Flückiger, Max, 1968, *Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren*, Bern, Stämpfli & Cie.
- Förster, Stephan, 2004, *Das politische System des Kantons Schaffhausen – Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat - Dissertation*, <http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus/volltexte/2004/970/> (15.1.2008).
- Freitag, Markus, 2000, *Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit - Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen*, *Zeitschrift für Soziologie*, 29, 3, S. 186–201.
- Frizoni, Walter, 2004, *Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Graubünden*, *LeGes*, 2004/1, S. 53–74.
- Gemperli, Simon, 2007, *Die erste Online-Vernehmlassung läuft. Pilotversuch des Bundesamts für Sozialversicherungen*, *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Juli 2007.
- Gerne, Roland, 2004, *Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Aargau. Die Produktion von Rechtssätzen in der Aargau AG*, *LeGes*, 2004/1, S. 17–40.
- Klöti, Ulrich, 1987, *Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual?*, Zürich, WF Wirtschaftsförderung.
- Kriesi, Hanspeter, 1979, *Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren*, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften*, 19, S. 233–259.
- Kriesi, Hanspeter, 1980, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt a.M., New York, Campus.
- Ladner, Andreas, 1991, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik - Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, Seismo.
- LeGes, 2004, *Themenheft: Rechtsetzungsverfahren in den Kantonen*, H. 1, S. 9–169.
- Linder, Wolf, 1999, *Schweizerische Demokratie, Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Lutz, Georg/Strohmann, Dirk, 1998, *Wahl und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Moser, Christian, 1985, *Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen*, Bern, Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- Müller, Georg, 1978, *Methode und Verfahren der kantonalen Gesetzgebung am Beispiel des Kantons Aargau*, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 18, S. 55-75.
- Neidhart, Leonhard, 1970, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie - Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Franke.
- Neubert, Stefan, 2008, *Determinanten kantonalen Vernehmlassungsverfahrens – Lizentiatsarbeit*, Universität Bern. (In elektronischer Form zu beziehen unter s.neubert@bluewin.ch).
- Ossipow, William, 1988, *Les Groupes d'Intérêt dans le Processus de Décision et la Communication Politique - Une Interprétation Systémique du Cas Suisse*, Meynaud, Jean, 1988, *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée, actes du colloque tenu à l'Université de Lausanne, les 25 et 26 septembre 1986*, Lausanne, Université de Lausanne.
- Poitry, Alain-Valéry, 1989, *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*, Bern, Peter Lang.
- Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 1984, *Verfassung des Kantons Glarus - Ergebnisse der Vernehmlassung*, Glarus, Regierungskanzlei des Kantons Glarus.
- Schoch Jörg, 1996, *Leitfaden durch die Auserthodische Kantonsverfassung*, Herisau, Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Auserthoden.
- Schuhmacher, Christian, 2004a, *Das Rechtssetzungsverfahren in den Kantonen – Einleitung*, *LeGes*, 2004/1, S. 9–15.
- Schuhmacher, Christian, 2004b, *Rechtssetzung in den Kantonen – ein Vergleich*, *LeGes*, 2004/1, S. 111–129.

- Schuhmacher, Christian, 2004c, Das Rechtssetzungsverfahren im Kanton Zürich, *LeGes*, 2004/1, S. 87–110.
- Stengel, Karl, 1982, Kantonsinterne Vernehmlassungsverfahren, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 83, S. 521–536.
- Suter, Heinz, 1977, *Verfassung des Kantons Aargau - Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens*, Aarau, Verfassungsrat des Kantons Aargau.
- Trechsel, Alexander, 2000, *Feuerwerk Volksrechte - Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*, Basel/Genf/München, Helbling & Lichtenhahn.
- Vatter, Adrian, 2002, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen, Leske und Budrich.
- Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991a, *Die neue Verfassung. Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Bern. Kommissionsentwurf. Vernehmlassungsentwurf der Verfassungskommission vom 9. April 1991*, Bern, Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Verfassungskommission des Kantons Bern, 1991b, *Die neue Verfassung, Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Bern, Vernehmlassungsbericht II zum Kommissionsentwurf vom 9. April 1991, systematische Darstellung der Eingaben*, Bern, Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Zufferey, Jean-Pierre, 2004, *Le processus législatif dans le canton du Valais*, *LeGes*, 2004/1, S. 75–85.

Résumé

Les procédures de consultation sont aménagées de façon très différente d'un canton à l'autre. Bien qu'elles ne fassent pas l'objet d'une attention particulière, elles ne sont pas moins importantes que celle de la Confédération. Le degré de formalisme des procédures de consultation cantonales dépend étroitement des possibilités et du nombre de référendums facultatifs. On peut distinguer deux types de procédures de consultation: d'un côté, il y a les procédures relativement fermées et peu structurées qui servent aux gouvernements à trouver des solutions de compromis. De l'autre, on trouve celles qui sont précisément réglementées; elles prennent les traits d'un droit populaire à caractère participatif visant à limiter les erreurs d'appréciation de la part des gouvernements. En Suisse romande, les procédures de consultation s'adressent moins aux organisations susceptibles de lancer des référendums qu'à un large public, vu l'importance moindre du référendum facultatif dans ces cantons.