

Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2011

KR-Nr. 356/2007

4829

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 356/2007 betreffend
Verzicht auf Fragebogen bei Vernehmlassungen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2011,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 356/2007 betreffend Verzicht auf Fragebogen bei Vernehmlassungen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Oktober 2009 folgendes, von Kantonsrätin Inge Stutz-Wanner, Marthalen, und Kantonsrat Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil, am 26. November 2007 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, die Vernehmlassungen der Direktionen künftig nicht mehr in Form eines strukturierten, vorbereiteten Formulars zu verfassen. Die jeweiligen Vernehmlassungspartner sollen eine möglichst offene Version zur Verfügung gestellt bekommen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Begriff und Zwecke des Vernehmlassungsverfahrens**

Vernehmlassungen sind fester Bestandteil von Gesetzgebungsverfahren. Sie bieten Behörden, Organisationen und Privaten, die bisher nicht in das Rechtsetzungsverfahren einbezogen waren, Gelegenheit, sich zu einem Gesetzesentwurf zu äussern. Das Vernehmlassungsverfahren stellt damit eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Entscheidung über einen Rechtsetzungserlass dar, indem hier die Meinungen von aussen stehenden interessierten Kreisen erhoben werden.

Vernehmlassungsverfahren dienen mehreren Zwecken. Erstens soll das bei den Vernehmlassungsadressaten vermutete Fachwissen eingeholt werden, um die Qualität des Gesetzesentwurfs zu verbessern. Zweitens soll die Akzeptanz des geplanten Rechtserlasses geprüft werden. Damit verbunden ist der dritte Zweck: Anlässlich einer Vernehmlassung machen sich die Vernehmlassungsteilnehmenden mit dem Gesetzesentwurf gedanklich vertraut, was später die Umsetzung des Gesetzes erleichtert. Viertens dient das Vernehmlassungsverfahren der demokratischen Legitimation eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens wie auch des staatlichen Handelns überhaupt. Es zeigt der Bevölkerung und den betroffenen Vollzugsinstanzen, dass der Gesetzgebungsprozess ein transparenter Vorgang ist, an dem sich jedermann beteiligen kann.

2. Rechtsgrundlagen im Kanton

§§ 12 ff. der Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 (RSVO; LS 172.16) konkretisiert das Vernehmlassungsverfahren auf kantonaler Ebene. Dort ist festgehalten, dass bei Rechtsänderungen von besonderer Tragweite ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Eine Vernehmlassung ist ferner erforderlich, wenn Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder wenn der Erlass in erheblichem Mass ausserhalb der Verwaltung zu vollziehen ist. Je nach Bedeutung der Vorlage wird der Entscheid zur Durchführung einer Vernehmlassung durch den Regierungsrat oder die zuständige Direktion getroffen. Zur Teilnahme an Vernehmlassungen werden in der Regel die Gemeinden, die im Kantonsrat vertretenen Parteien und die für das betreffende Sachgebiet zuständigen kantonalen Organisationen eingeladen.

Weitere Vorgaben zum Vernehmlassungsverfahren finden sich in der Richtlinie für die Durchführung und Beteiligung an Vernehmlassungen, die der Regierungsrat am 28. Januar 2009 beschlossen hat. Die Staatskanzlei betreibt eine Internetseite, die über die laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungsverfahren informiert (§ 2 Abs. 2 Richtlinie). Diese Datenbank ist unter www.vernehmlassungen.zh.ch abrufbar. Sie enthält Unterlagen zu Vernehmlassungen, die der Kanton Zürich selbst durchführt. Dazu kommen Unterlagen von und Antworten zu Vernehmlassungen und Anhörungen des Bundes sowie von Fachkonferenzen, zu denen der Regierungsrat oder eine Direktion zur Stellungnahme eingeladen wurde. Laut Richtlinie kann das Vernehmlassungsverfahren im Kanton schriftlich oder elektronisch durchgeführt werden (§ 3 Richtlinie). Zu den Vernehmlassungsunterlagen gehören insbesondere der Vorentwurf, der Erläuternde Bericht, der Begleitbrief der Vorsteherin oder des Vorstehers der zuständigen Direktion, die Adressatenliste, eine allfällige Medienmitteilungen sowie allfällige weitere Unterlagen (§ 4 Richtlinie). Das Vernehmlassungsergebnis wird ebenfalls auf der Internetseite publiziert (§ 5 Richtlinie).

Nach geltender Praxis können die Vernehmlassungsadressaten ihre Stellungnahmen schriftlich oder auf elektronischem Weg einreichen. Die Stellungnahmen werden zunächst wertungsfrei, übersichtlich und zusammenfassend dargestellt (Vernehmlassungsergebnis). Danach erfolgt im Auswertungsbericht in aller Regel eine qualitative Gewichtung und Bewertung der einzelnen Standpunkte. Im nächsten Schritt werden dann die Stellungnahmen in der Weisung und in den Erwägungen des Regierungsrates zusammenfassend dargelegt (vgl. § 16 RSVO).

3. Fragebogen

Weder die Rechtsetzungsverordnung noch die genannte Richtlinie des Regierungsrates regelt den Einsatz von Fragebogen bei der Durchführung von Vernehmlassungen. Die Praxis richtet sich hier nach dem jeweiligen Gegenstand der Vernehmlassung. Entsprechend werden die Vernehmlassungsadressaten manchmal in ganz allgemeiner Form eingeladen, zu einem Beschlussentwurf oder zu einem Rechtserlass Stellung zu nehmen. In andern Fällen werden ihnen ergänzend auch wenige offen formulierte Fragen zur Beantwortung unterbreitet. Es ist aber auch möglich, dass ihnen ganz gezielte Fragen zu einem Vorhaben gestellt werden.

Die Verwendung von strukturierten Fragen in Vernehmlassungsverfahren weist grosse Vorteile auf. Fragebogen sind dort angebracht,

wo die durchführende Stelle in erster Linie die Haltung der Vernehmlassungsadressaten zu den von ihr definierten Schwerpunkten eines Vorhabens erfahren möchte. Mit einem solchen Vorgehen legt die durchführende Stelle gleichzeitig offen, welches für sie die zentralen Gesichtspunkte der Vernehmlassungsvorlage sind. Werden die strukturierten Fragen überdies mit skalierten Antwortalternativen ergänzt, erleichtert dies die Auswertung der Vernehmlassung ganz wesentlich. Zudem sind differenziertere Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu erwarten, da die Adressatinnen und Adressaten gezwungen sind, sich bei der Antwort genau festzulegen.

Fragebogen mit skalierten Antwortalternativen lassen darüber hinaus differenzierte statistische Auswertungen zu. Beispielsweise ist es möglich, das Antwortverhalten verschiedener Untergruppen der Vernehmlassungsteilnehmenden (z. B. der kleinen Gemeinden oder der Städte) herauszufiltern, zu analysieren, grafisch darzustellen und in eine Gesamtschau einfließen zu lassen. So kann eine Vernehmlassung durch die differenzierte Analyse der Antworten z. B. nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl), Gemeindelage (Zentrum/Peripherie) oder anderen Kriterien an Aussagekraft gewinnen, die auf herkömmlichem Wege nicht zu erreichen wäre.

Entscheidender Vorteil bei der Verwendung von Bewertungsskalen ist im Weiteren, dass die Vernehmlassungsadressaten ihre Beurteilung direkt und unmittelbar abgeben können. Damit entfällt die manchmal unsichere Interpretation von Stellungnahmen im Rahmen der Auswertung einer Vernehmlassung durch die Verwaltung.

Neben den genannten Vorteilen birgt der Einsatz von Fragebogen bei Vernehmlassungen auch gewisse Gefahren in sich. So kann die beabsichtigte Konzentration der Vernehmlassungsteilnehmenden auf die ihnen unterbreiteten Fragen dazu führen, dass Mängel in andern Teilen der Vorlage, die durch keine der Fragen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt worden sind, unerkannt bleiben. Ferner kann beim Einsatz von Fragebogen der Vorwurf laut werden, die durchführende Stelle wolle durch entsprechende Abfassung der Fragen die Aufmerksamkeit von den problematischen Punkten der Vorlage ablenken. Gegen die Verwendung skalierten Antwortalternativen lässt sich schliesslich einwenden, dass sich die Vernehmlassungsteilnehmenden bei ihrer Stellungnahme von vornherein nur in dem Feld bewegen können, das die durchführende Stelle zur Beantwortung der Frage abgesteckt hat; Antworten, die sich die durchführende Stelle nicht «vorstellen» konnte, haben keinen Platz.

Den geschilderten Nachteilen kann dadurch begegnet werden, dass die durchführende Stelle die Offenheit des Vernehmlassungsverfahrens betont. So sind die Vernehmlassungsteilnehmenden beim Einsatz

eines Fragebogens allgemein und deutlich darauf hinzuweisen, dass sie nicht nur die ihnen unterbreiteten Fragen beantworten, sondern sich frei zur ganzen Vorlage oder zu beliebigen Teilen äussern können. Werden Fragen mit vorgegebenen Antwortalternativen ergänzt, muss darauf geachtet werden, dass stets auch ein «offenes» Antwortfeld zur Verfügung steht. Soweit ersichtlich, wird in der Praxis diesen Anforderungen nachgelebt.

Auch auf Bundesebene und in anderen Kantonen werden bei Vernehmlassungen je nach Bedarf Fragebogen eingesetzt. Eine ausdrückliche Regelung kennt nur der Kanton Bern, der vorsieht, dass den Vernehmlassungsunterlagen «in der Regel ein Fragenkatalog beigelegt wird» (Art. 7 Abs. 3 Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren, VMV; BSG 152.025). Dem Vernehmen nach wird dieser Vorgabe indessen nicht strikte nachgelebt: Fragebogen werden auch hier nur dann eingesetzt, wenn die Art der Vorlage es rechtfertigt. Dies ist z. B. der Fall, wenn Varianten vorgelegt werden oder wenn die Haltung zu gewissen Schwerpunkten erfragt werden soll. Ein Verbot von Fragebogen gibt es nirgends in der Schweiz. In der Praxis werden sie verhältnismässig selten eingesetzt. So wurden auf Bundesebene im Jahr 2009 lediglich bei zwei von insgesamt 98 abgeschlossenen Vernehmlassungen Fragebogen vorgelegt (Revision des CO₂-Gesetzes; zweiter Schritt der Bahnreform). 2008 war dies bei vier von insgesamt 81 abgeschlossenen Vernehmlassungen der Fall (Buchpreisbindungsgesetz; Sanierung der SBB-Pensionskasse; Totalrevision der Postgesetzgebung; Sicherheitskontrollgesetz).

4. Vernehmlassung über die Reform des Zürcher Finanzausgleichs (REFA)

Anlass zum vorliegenden Postulat gab die Vernehmlassung zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs (REFA), welche die Direktion der Justiz und des Innern im Herbst 2007 durchgeführt hatte. Den Vernehmlassungsteilnehmenden wurde neben den üblichen Unterlagen (Vorentwurf des Gesetzes, Erläuterungen) auch ein 23 Seiten umfassender, strukturierter Fragebogen unterbreitet, wobei die Fragen zum Teil mit skalierten Antwortalternativen ergänzt waren. Die Fragen betrafen nicht nur einzelne Elemente des neuen Finanzausgleichsgesetzes (z. B. Ressourcenausgleich oder Sonderlastenausgleich), sondern – losgelöst von der eigentlichen Gesetzesvorlage – auch die Ziele, die der Regierungsrat mit dem neuen Finanzausgleich insgesamt anstrebte.

Der strukturierte Fragenbogen bot an verschiedenen Stellen Gelegenheit für individuelle Antworten. So schlossen sämtliche Fragegruppen mit einer allgemeinen Frage ab, die es den Vernehmlassungsteilnehmenden erlaubte, ausserhalb des strukturierten Schemas zum Thema Stellung zu nehmen («Haben Sie noch allgemeine Bemerkungen zu ...?»). Auch konnte bei zahlreichen Fragen mit eigenen Worten begründet werden, weshalb man sich für eine der vorformulierten Antworten entschieden hatte. Bei diesen offenen Antwort- bzw. Begründungsfeldern standen je rund 1000 Zeichen zur Verfügung, was ungefähr zwölf Zeilen auf einem A4-Blatt entspricht.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden wurden ferner an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass sie – ergänzend zu den Antworten auf die Fragen gemäss Fragebogen – weitere Ausführungen per E-Mail oder auf brieflichem Weg einreichen konnten. Von dieser Möglichkeit wurde denn auch rege Gebrauch gemacht. Die so eingegangenen Stellungnahmen wurden nach herkömmlicher Praxis erfasst und ausgewertet und in gleicher Weise berücksichtigt wie die per Onlinefragebogen retournierten Antworten. Wie aus dem Vernehmlassungsbericht zur REFA hervorgeht, flossen die weiteren Bemerkungen zu den Fragebogen und die brieflichen Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden in die Ergebnisse ein, ebenso wie die per Onlinefragebogen eingereichten Vernehmlassungsantworten (vgl. Vernehmlassungsbericht zur Reform des Zürcher Finanzausgleiches vom 8. April 2008, S. 8, 9, 10, 11, 14, 15 und 16).

Zusammenfassend zeigt sich, dass auch bei der Vernehmlassung zur REFA die bei allen Vernehmlassungsverfahren gebotene Offenheit durchaus gewährleistet war. Einerseits liess der strukturierte Fragenkatalog Raum für freie Stellungnahmen zu den Elementen des neuen Finanzausgleichs. Andererseits konnten die Vernehmlassungsteilnehmenden per E-Mail oder auf brieflichem Weg ergänzende Bemerkungen einreichen. Bei der Auswertung der Vernehmlassung wurden diese Ergänzungen in gleicher Weise berücksichtigt wie die Antworten auf die Fragen des Fragenkatalogs.

Im Vernehmlassungsverfahren über den neuen Finanzausgleich traten die vorstehend beschriebenen Vorteile der Verwendung von strukturierten Fragebogen deutlich zutage. So zeigte sich etwa, dass differenziertere Aussagen möglich waren, wenn bei den Antworten der Gemeinden auch deren Grösse mitberücksichtigt wurde. Die Gesamtbeurteilung des neuen Grundmodells der REFA fiel – gemessen an der Anzahl Vernehmlassungsteilnehmenden – mit 60% negativ aus. Eine Gewichtung der Antworten aufgrund der Bevölkerungszahl zeigte hingegen eine überwiegende Zustimmung. Auch ergab sich, was wenig erstaunt, dass Gemeinden, die sich als «Verlierer» der REFA

wahrgenommen hatten, dem Entwurf kritischer gegenüberstanden als Gemeinden, die durch einen tieferen Gemeindesteuerfuss als «Gewinner» erschienen (vgl. Vernehmlassungsbericht, S. 5).

5. Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es durchaus Sinn ergeben kann, bei der Durchführung von Vernehmlassungen auch strukturierte Fragebogen einzusetzen. Ergänzt mit skalierten Antwortvarianten, ermöglichen sie weiter gehende statistische Auswertungen. Auch bei der Verwendung von Fragebogen steht es den Vernehmlassungsteilnehmenden aber stets offen, zusätzliche Bemerkungen in allgemeiner Form anzubringen. Insoweit stellt die Abgabe von strukturierten Fragebogen eine Ergänzung zum herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren dar, ohne die freie Antwortmöglichkeit einzuschränken. Aufgrund der überwiegenden positiven Gesichtspunkte soll dieses Instrument deshalb auch zukünftig eingesetzt werden können, wenn die Besonderheiten einer Vernehmlassungsvorlage dies erheischen. Die mit Fragebogen verbundenen Gefahren – Nichterkennen von Mängeln in «nicht befragten» Vorlageteilen sowie unbeabsichtigter Ausschluss weiterer Bemerkungen und Anregungen – sind erkannt; ihnen wird in der Praxis durch entsprechende Instruktionen zum Vernehmlassungsverfahren begegnet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 356/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi