

Stephan C. Brunner

Rezension: Eva Hugo, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation. Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess

Berlin 2017, 539 Seiten

Beitragsarten: Rezensionen

Zitervorschlag: Stephan C. Brunner, Rezension: Eva Hugo, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation. Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess, in: LeGes 30 (2019) 2

[1] Die Vernehmlassung wird in der öffentlichen Wahrnehmung in der Schweiz oft als althergebrachter Teil unserer direktdemokratischen Beteiligungsrechte verstanden und damit zu den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz gezählt. Konsequenz dieser Sichtweise ist, dass unter der modischen Etikette «Civic Tech» nun auch die digitale Öffnung der Vernehmlassung zum Bürgeradteiligungsverfahren postuliert wird, so in der aktuellen Diskussion über die Digitalisierung der Demokratie.¹

[2] Das Vernehmlassungsverfahren hierzulande ist breit ausgerichtet. Die Kantone, die Parteien und viele Interessenverbände nehmen regelmässig daran teil. Eine Diskussion über seine Zwecke und die praktische Durchführung, darüber also, was das Vernehmlassungsverfahren ist und was es sein könnte, muss daher breit geführt werden. Die Vernehmlassung in vergleichender Perspektive zu betrachten, kann wertvolle Beiträge zu dieser Diskussion beisteuern. In dieser Betrachtungsweise treten die mythischen Überhöhungen in den Hintergrund, und es werden die tatsächlichen Besonderheiten deutlich. Möglicherweise werden auch Schwächen besser erkennbar.

[3] Die Dissertation von Eva Hugo stellt das Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene und seine Entstehung auf rund 130 Seiten eingehend dar. Sie will aus dem Vergleich mit Beteiligungsmechanismen in Deutschland und der EU ableiten, «welche Vorkehrungen und Regelungen sich als besonders vorteilhaft im Hinblick auf eine repräsentative und transparente Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte erweisen und wie die Beteiligung ausgestaltet sein muss, damit sie einen Nutzen für alle am Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Akteure entfaltet» (S. 27). Der Ansatz der Arbeit, diese Bewertung nicht nur aufgrund der Analyse der Literatur, sondern (punktuell) auch gestützt auf empirische Daten vorzunehmen, und damit das Bemühen um eine praxisnahe Darstellung sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Positiv zu würdigen ist auch die klare, angenehm zu lesende Sprache.

Das Schweizer Vernehmlassungsverfahren

[4] Die Entstehungsgeschichte des Schweizer Vernehmlassungsverfahrens, die umfassend nachgezeichnet wird, zeigt vor allem zwei Punkte eindrücklich auf: Historisch gesehen war seine Entstehung mindestens so sehr von der Notwendigkeit der Beschaffung von bei der Bundesverwaltung fehlendem Sachwissen getrieben wie von der Bestrebung, die Referendumsfestigkeit zu stärken (S. 157 ff.). Hauptadressaten waren denn auch von Anfang an die Kantone und die (Wirtschafts-)Verbände.

[5] Ein Bürgerbeteiligungsverfahren war und ist das Vernehmlassungsverfahren nicht.² Ob es sich in diese Richtung so einfach weiterentwickeln liesse, erscheint daher – nebenbei bemerkt – zumindest fraglich, sind doch die Verfahrenszwecke primär auf Informationsbeschaffung (sowohl beim Absender wie auch bei den Adressaten), jedoch nicht unmittelbar auf Responsivität ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund erscheint die von Hugo vorgenommene Würdigung als «partizipatorisches Instrument neben Wahl- und Abstimmungsrecht» (S. 212) nicht ganz treffend. Dies zumal deshalb, weil – wie die Verfasserin selber aufzeigt – die Frage, ob sich auch Privatpersonen an Vernehmlassungsverfahren beteiligen können, zwar ab den 1960er-Jahren diskutiert,

¹ DANIEL GRAF/MAXIMILAN STERN, *Agenda für eine digitale Demokratie*, Zürich 2018, S. 74.

² Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 6. Nov. 2013 zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes, *BBl* 2013 8875, 8894.

aber erst in den 1990er-Jahren (positiv) geregelt wurde. In der Praxis gibt es indessen weiterhin nur vereinzelt Vernehmlassungen, an denen sich in grösserem Umfang Private beteiligen (wenn auch die Tendenz etwas steigend bzw. in den letzten Jahren eine Häufung festzustellen ist). Wo dies der Fall ist, handelt sich in der Regel um blossе Masseneingaben, mit denen Organisationen Druck aufbauen wollen, um eine stärkere Berücksichtigung ihrer Positionen zu erreichen.³ In diese Richtung geht wohl auch die jüngst in die Diskussion eingebrachte Idee von «Crowd-Vernehmlassungen», die via elektronische Plattformen koordiniert werden sollen.⁴

[6] Es fällt im Übrigen auf, dass ein erheblicher Teil der Schweizer Literatur zum Thema etwas in die Jahre gekommen ist und dass gerade in empirischer Hinsicht wohl einiges Potenzial für die wissenschaftliche Forschung vorhanden wäre. So etwa wäre es sowohl hinsichtlich der Ausarbeitung der Stellungnahmen wie auch des «Impacts» derselben interessant, noch besser zu verstehen, wie diese Prozesse in der Praxis funktionieren. Dies insbesondere mit Blick auf eine mittelfristig wohl kommende, stärker auf elektronische Mittel gestützte Durchführung des Verfahrens.

Die Anhörung externer Interessen in Deutschland

[7] Auch die Anhörung externer Interessen bei der Gesetzesvorbereitung in Deutschland hat ihre Wurzeln in der Beteiligung von Verbänden. In der Weimarer Republik wurde diese zunächst verfassungsmässig geregelt (S. 288 f.). Im Grundgesetz wurde eine diesbezügliche Regelung nicht übernommen. Das Verfahren entwickelte sich aber dennoch weiter und wurde ab Ende der 1950er-Jahre auf Stufe Geschäftsordnung der Bundesregierung normiert (S. 291 ff.).

[8] Ende der 1960er-Jahre wurden aus dem Bundestag Klagen über die Privilegierung der Verbände gegenüber den Parlamentarierinnen und Parlamentariern laut (S. 298). Das führte dazu, dass die Referentenentwürfe, zu denen eine Konsultation durchgeführt wurde, schliesslich auch dem Bundestag und den Ländern systematisch zugestellt wurden. Der Öffentlichkeit sind die Entwürfe aber nach wie vor nicht immer zugänglich. Die mangelnde Transparenz ist für die Autorin der Hauptkritikpunkt am Verfahren in Deutschland (S. 331 ff.). Sie mag auch ein Grund dafür sein, weshalb es in Deutschland offensichtlich wenig – insbesondere auch wenig empirische – Forschung zu diesem Thema gibt.

Das Konsultationsverfahren in der EU

[9] Auch in der EU bestand von Anfang an die sachliche Notwendigkeit, Fachwissen zu Regulierungsfragen bei den sachkompetenten Kreisen abzuholen. Bereits in den 1950er-Jahren etablierte die Kommission die Praxis, gesamteuropäische Dachverbände zu konsultieren (und trug so auch dazu bei, dass sich in vielen Bereichen solche Dachverbände formierten; S. 355 f.). Mit «Maastricht» und «Lissabon» fand das Ziel eines «offenen und strukturierten Dialogs mit Interessengruppen» und auch die Transparenz der Verfahren in die Verträge Eingang (Art. 11 Abs. 3 EU-Vertrag). Ziele der Konsultationen, die in der Regel in Form von «Grünbüchern» und «Weissbüchern» durchgeführt werden, sind auch hier die Gewährleistung der Rechtsetzungsqualität, der Legitimation und Akzeptanz sowie der Transparenz (S. 358 f.).

³ So etwa in den Verfahren zum Bundesgesetz über Geldspiele (<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2014.html> EJPD) oder zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Richtlinie 91/477/EWG) (<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html>).

⁴ Vgl. DANIEL FOPPA, Der Radikaldemokrat, Tages-Anzeiger vom 12.8.2019, S. 3.

Vergleich der Verfahren

[10] Im Vergleich der Verfahren kommt die Autorin zum Schluss, dass Beweggründe sowie Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren in allen Fällen ähnlich waren bzw. sind. Die Entwicklungen verliefen, auch aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen, unterschiedlich, insbesondere was die rechtliche Regelung der Verfahren betrifft. Als schweizerische Spezialität wird insbesondere die Beteiligung der Parteien am Vernehmlassungsverfahren hervorgehoben (S. 446).

[11] Weiter zeigt sich insbesondere im Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz, dass sich die Verfahren hier wie dort über längere Zeit in der Praxis entwickelt haben und erst im Laufe der Zeit detaillierter normiert wurden. Das gilt unter anderem auch für den Adressatenkreis und die Öffentlichkeit des Verfahrens.

[12] Gegenüber allen untersuchten Verfahren wurde die Befürchtung vorgebracht, die Konsultationsverfahren führten zu einer Teilentmachtung der Parlamente. Auf dieses Thema geht die Verfasserin ausführlich ein (S. 267 ff., 337 ff., 418 ff.), um festzustellen, dass die diesbezüglichen Befürchtungen nicht eingetreten sind.

[13] Abschliessend plädiert die Autorin namentlich dafür, die Beteiligungsverfahren auf bedeutensame Gesetzesvorlagen zu beschränken. Weiter empfiehlt sie, die Verfahren «flexibel und je nach Inhalt und Bedeutung» um Instrumente der Bürgerpartizipation zu ergänzen (S. 469).

Zusammenfassende Würdigung

[14] Ein Schwergewicht der Arbeit liegt auf der Darstellung des Schweizer Vernehmlassungsverfahrens. Das punktuell mit empirischen Erkenntnissen erweiterte Porträt des Verfahrens ist insgesamt gut gelungen. Nur ganz vereinzelt finden sich Wertungen, die darauf schliessen lassen, dass es der Autorin etwas an Vertrautheit mit dem praktischen Funktionieren des schweizerischen politischen System mangelt. So etwa, wenn sie festhält (S. 448 f.), dass die gesamtschweizerischen Parteien gegenüber den Kantonalparteien schwach seien. Das mag noch in den 1980er-Jahren zutreffend gewesen sein (die zitierte Literatur ist m.E. nicht mehr aktuell), heute jedoch hat die kantonale Politik, und haben damit auch die Kantonalparteien, stark an Gewicht verloren. Insbesondere haben die gesamtschweizerischen Parteien mehr Ressourcen zur Verfügung, als dies früher der Fall war. Weiter wird die Bedeutung der Beteiligung von Einzelpersonen im schweizerischen Vernehmlassungsverfahren von der Autorin wohl eher überbewertet. Der empirische Teil hätte vom methodischen Ansatz her noch etwas solider ausgestaltet werden können, die Anzahl der Rückmeldungen war zudem relativ gering. Zu bemängeln ist schliesslich, dass die neuere französischsprachige Literatur, soweit ersichtlich, nicht berücksichtigt wurde.⁵

[15] Die Anhörungs- bzw. Konsultationsverfahren in Deutschland und in der EU sind relativ knapp skizziert, was sicher auch daran liegt, dass die diesbezügliche Literatur spärlicher ist als diejenige zum Schweizer Vernehmlassungsverfahren. Die Arbeit ist aber gerade auch deshalb zu begrüssen, weil sie die bestehende Lücke etwas füllt.

⁵ So namentlich zwei neuere Beiträge von PASCAL SCIARINI: Le processus législatif, in: Knoepfel et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. A., Zürich 2014, S. 527 ff.; Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral, in: LeGes 2/2011, S. 191 ff.

[16] Insgesamt ist dieses Werk inhaltlich breit gefasst, es vermittelt interessante Perspektiven und ist sprachlich sorgfältig gearbeitet. Es ist all jenen sehr zur Lektüre empfohlen, die an Geschichte, Praxis und vergleichender Bewertung des Vernehmlassungsverfahrens interessiert sind.

STEPHAN C. BRUNNER, Schweizerische Bundeskanzlei.