

Eigenheiten der parlamentarischen Vernehmlassungspraxis

Christina Leutwyler | *Das Parlament wird vermehrt aus eigener Initiative gesetzgeberisch tätig und führt deshalb auch selber Vernehmlassungsverfahren durch, im Schnitt acht pro Jahr. Seine Praxis unterscheidet sich jedoch in verschiedener Hinsicht von jener des Bundesrates. Diese Eigenheiten zu kennen, lohnt sich im Zusammenhang mit der laufenden Revision des Vernehmlassungsgesetzes.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Das Parlament erarbeitet mehr Erlassentwürfe*
- 2 *Spezifische Rahmenbedingungen*
- 3 *Bundespolitiker unter sich*
- 4 *Eine einzige Vernehmlassung genügt – immer?*
- 5 *Die Krux mit den punktuellen Gesetzesänderungen*
- 6 *Lockerer Umgang mit Fristen*
- 7 *Mehr- und Minderheiten statt Kollegialentscheide*
- 8 *Eine aktivere Rolle der Kommissionssekretariate?*
- 9 *Fazit*

1 Das Parlament erarbeitet mehr Erlassentwürfe

Es ist nicht zu übersehen: Immer häufiger nimmt das Parlament Rechtsetzungsvorhaben selber an die Hand, ohne auf eine Botschaft des Bundesrates zu warten. Ein Blick in die vom Dokumentationsdienst der Bundesversammlung herausgegebenen Legislaturrückblicke zeigt, wie stark das Instrument der parlamentarischen Initiative (pa. Iv.) an Bedeutung gewonnen hat. Die Zahl der eingereichten pa. Iv. ist stetig gestiegen, von 190 in der Legislaturperiode 1991–1995 auf 505 in der Legislaturperiode 2007–2011.

In einem ähnlichen Ausmass hat die Zahl der Erlasse zugenommen, die das Parlament selber erarbeitet hat. Allein die Zahl der neuen oder geänderten Bundesgesetze stieg von 16 in der Legislaturperiode 1991–1995 auf 45 in der Legislaturperiode 2007–2011. In diesen vier Jahren gingen 27 Prozent der neuen oder geänderten Gesetze auf eine pa. Iv. zurück¹.

Je häufiger die parlamentarischen Kommissionen selber Erlassentwürfe ausarbeiten, desto wichtiger wird die Frage, in welchen Fällen und in welcher Form die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen sind. Grundsätzlich regelt das Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VLG; SR 172.061) das Verfahren in gleicher Weise für den Bundesrat und die zuständige parlamentarische Kommission. Doch wie sieht die Praxis aus? Führen die parlamentarischen Kommissionen die gesetzlich vorgesehenen Vernehmlassungsverfahren durch? In welchem Ausmass betei-

gen sich die eingeladenen Adressaten an solchen Vernehmlassungen? Inwiefern tragen die Kommissionen den Ergebnissen Rechnung?

Auf der Suche nach Antworten auf diese Fragen untersuchte die Autorin alle 37 Erlasse, die das Parlament ausgehend von einer pa. Iv. oder einer Standesinitiative erarbeitet und im Zeitraum von der Herbstsession 2010 bis und mit der Herbstsession 2012 in der Schlussabstimmung angenommen hat. Die Fallstudien stützen sich hauptsächlich auf die Analyse von Dokumenten ab: Vorentwürfe, Kommissionsprotokolle, Berichte über die Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren sowie Berichte und Erlassentwürfe der Kommissionen zuhanden des National- oder des Ständerates.²

2 Spezifische Rahmenbedingungen

Die parlamentarischen Kommissionen eröffneten zu 12 der 37 Erlassentwürfe ein Vernehmlassungsverfahren.³ Das Interesse daran war vergleichsweise hoch. Im Mittel (Medianwert) gingen 67 Stellungnahmen ein.⁴ Sofern eine Vorlage in der Kommission und in der Vernehmlassung nicht ohnehin unbestritten war, trugen die Kommissionen den Rückmeldungen durchaus Rechnung (s. Kap. 7).

In weiteren 10 der 37 untersuchten Fälle war aufgrund der Normstufe (Verordnungen und Reglemente) keine Vernehmlassung nötig. In den 15 übrigen Fällen ging es um Gesetzesänderungen, zu denen gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b VIG ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, wenn es sich um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) handelt.⁵ Dass die Kommissionen darauf verzichteten, lässt sich in den meisten Fällen sachlich begründen. In vier Fällen wurde gemäss einer ständigen Praxis der Staatspolitischen Kommissionen keine Vernehmlassung durchgeführt, da die Kantone und die Interessenverbände als nicht betroffen erachtet wurden (s. Kap. 3). In sechs Fällen war der Inhalt der Vorlage bereits im Zusammenhang mit einem anderen Entwurf zur Vernehmlassung unterbreitet worden (s. Kap. 4). In zwei Fällen verzichteten die Kommissionen ausdrücklich wegen der geringen Tragweite der Änderungen auf eine Vernehmlassung. Bei zwei anderen punktuellen Gesetzesänderungen geschah dies stillschweigend, während in einem Fall eine Anhörung im Sinne des VIG durchgeführt wurde (s. Kap. 5).

Die Vernehmlassungspraxis der parlamentarischen Kommissionen wird von spezifischen Rahmenbedingungen geprägt, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Aus aktuellem Anlass wird zugleich diskutiert, inwiefern die Änderung des VIG, zu welcher der Bundesrat am 6. November 2013 seine Botschaft (BBl 2013 8875) vorgelegt hat, diesen Eigenheiten Rechnung trägt und die Praxis der parlamentarischen Kommissionen beeinflussen kann.

3 Bundespolitiker unter sich

Änderungen des Parlamentsrechts werden in aller Regel durch eine pa. Iv. in Gang gesetzt. Bei der Vorbereitung solcher Vorlagen führen die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) gemäss einer ständigen Praxis keine Vernehmlassungen durch. Dahinter steht folgende Überlegung: Einerseits sind die Vernehmlassungsadressaten – insbesondere die Kantone und die Interessenverbände – von solchen Vorlagen grundsätzlich nicht in ihren Interessen betroffen; andererseits können die Betroffenen – nämlich die Mitglieder der Bundesversammlung und der Bundesrat – ihre Interessen über das Antragsrecht wirksam wahrnehmen. Bei der Erstberatung des Vernehmlassungsgesetzes erklärte denn auch der Berichterstatter der SPK am 16. Juni 2004 im Ständerat, Gesetzesänderungen, die das Verfahren vor dem Parlament betreffen, seien nicht als wichtige rechtsetzende Bestimmungen zu betrachten, zu denen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden sollte (AB 2004 S 401).

Im Zeitraum vom Herbst 2010 bis zum Herbst 2012 verabschiedete das Parlament vier Erlasse auf Gesetzesstufe, zu denen die SPK gemäss ständiger Praxis kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt hatten. In einem Fall war diese Praxis intern umstritten, und zwar bei der pa. Iv. «Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» (09.402 n). Die pa. Iv. war hauptsächlich durch die Vorgänge rund um die Rekapitalisierung der Grossbank UBS im Herbst 2008 ausgelöst worden. Sie verfolgte das Ziel, die normale demokratische Kompetenzordnung rasch wiederherzustellen in Situationen, in denen der Bundesrat Verordnungen oder Verfügungen direkt gestützt auf die Verfassung erlässt oder Ausgaben ohne vorgängige Bewilligung durch die Bundesversammlung tätigt.

In der Subkommission der nationalrätlichen SPK, die den Erlassentwurf erarbeitete, wurde die Opportunität eines Vernehmlassungsverfahrens kontrovers diskutiert. Befürworter argumentierten, dass es bei dieser Vorlage um die Stärkung des Parlaments und der Demokratie gehe und nicht bloss um die interne Organisation. Gegner befürchteten, dass die ohnehin nicht direkt betroffenen Kantone primär aus der Sicht der Exekutive Stellung nehmen würden, da die Kantonsregierungen die Vernehmlassungsantworten verabschiedeten. Die Subkommission stellte schliesslich der Kommission den Antrag, auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten, was diese diskussions- und oppositionslos guthiess.

Im Juni 2013 hat die Bundesversammlung diese Praxis trotz Ablehnung des Bundesrates⁶ und grosser Skepsis der Kantone⁷ ausdrücklich im Vernehmlassungsgesetz verankert. Im Rahmen der Vorlage «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» (pa. Iv. 10.440; AS 2013 3687) ergänzte sie Artikel 3 VIg mit einem neuen Absatz 1^{bis}, der folgenden Wortlaut hat:

1^{bis} Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.

Der Bundesrat hat diese Bestimmung materiell in seinen Entwurf zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes übernommen. Er hat sie in einem neuen Artikel 3a E-VIG (BBl 2013 8909) platziert, in dem jene Fälle geregelt werden sollen, in denen auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden kann.

Zu begrüßen ist, dass der Bundesrat neu eine Begründungspflicht vorsieht. Wird diese vom Gesetzgeber beschlossen, müssen künftig auch die SPK in ihrem Bericht zu einer Vorlage sachlich begründen, wieso sie auf eine Vernehmlassung verzichten. Diese Sicherung ist positiv zu werten, da die neue Bestimmung einen beachtlichen Ermessensspielraum offenlässt und auch Vorlagen betreffen kann, die von grosser staatspolitischer Bedeutung sind.

4 Eine einzige Vernehmlassung genügt – immer?

Parlamentarische Initiativen können den Anstoss zu neuen gesetzgeberischen Lösungen geben. Es kommt aber auch immer wieder vor, dass Ratsmitglieder oder Kommissionen ein Anliegen, das bereits in einem anderen Zusammenhang zur Diskussion stand, mit einer pa. Iv. wieder aufgreifen: Eine als unbefriedigend empfundene Neuerung soll korrigiert, ein Teilaspekt einer umfassenderen Vorlage vorgezogen oder nach deren Scheitern separat wieder aufgenommen werden. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern auf bereits vorliegende Ergebnisse einer Vernehmlassung zurückgegriffen werden kann.

Das Vernehmlassungsgesetz regelt dies bisher nicht explizit. Allerdings hat der Bundesrat eine Praxis entwickelt, die er nun gesetzlich verankern will: Auf ein Vernehmlassungsverfahren soll verzichtet werden können, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, «weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand des Vorhabens bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde» (Art. 3a Bst. c E-VIG).

Ein Verzicht auf eine Vernehmlassung zu dieser Kategorie sei selten, hält der Bundesrat in seiner Botschaft fest und listet dazu vier Beispiele aus den Jahren 2006–2011 auf. Allerdings müsste diese Aufzählung ergänzt werden. Wie erwähnt verabschiedete das Parlament allein zwischen Herbst 2010 und Herbst 2012 weitere sechs Erlasse, die auf pa. Iv. zurückgingen und der gleichen Kategorie zugeordnet werden können. Die jeweils zuständigen Legislativkommissionen orientierten sich dabei jedoch nicht an einer kohärenten Praxis, sondern begründeten den Verzicht auf eine Vernehmlassung – wenn

überhaupt – situativ mit Argumenten wie der untergeordneten Bedeutung einer Gesetzesrevision oder der Dringlichkeit.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Begründungspflicht böte auch den parlamentarischen Kommissionen die Chance, eine entsprechende Praxis zu entwickeln. Unproblematisch ist der Verzicht auf eine Vernehmlassung sicher dann, wenn sich die Kommissionen eindeutig auf kurz zuvor durchgeführte Vernehmlassungen abstützen können. Illustrieren lässt sich dies am Beispiel der pa. Iv. «AVIG. Rahmenfrist und Mindestbeitragszeit für über 55-Jährige» (11.467 n), mit der die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates eine unbeabsichtigte und als stossend empfundene Auswirkung der 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AS 2011 1167) rasch korrigieren wollte. Sie nahm in diesem Punkt den bundesrätlichen Entwurf wieder auf, zu dem vorgängig eine Vernehmlassung durchgeführt worden war.

Doch je länger eine Vernehmlassung zurückliegt, desto sorgfältiger würde eine Kommission begründen müssen, wieso von einer weiteren Vernehmlassung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten wären. Als Beispiel mag die pa. Iv. «Ein Kind, eine Zulage» (06.476 n) dienen. Der Grundsatz, dass es für jedes Kind die gleiche Familienzulage geben solle, unabhängig vom Beruf und der Erwerbstätigkeit der Eltern, hatte schon dem Vorentwurf für das Familienzulagengesetz zugrunde gelegen. Zu diesem führte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates im Jahre 1995 eine Vernehmlassung durch. Die Reaktionen fielen kontrovers aus, und der Vorentwurf wurde stark überarbeitet. Das Parlament lehnte es schliesslich ab, auch die Selbstständigerwerbenden dem Familienzulagengesetz vom 24. März 2006 (FamZG; SR 836.2) zu unterstellen. Noch im gleichen Jahr wurde das Anliegen mit der pa. Iv. wieder aufgenommen. Im Mai 2009 legte die Kommission den Entwurf für eine Ausweitung des FamZG auf Selbstständigerwerbende vor, ohne zuvor eine separate Vernehmlassung durchgeführt zu haben. Dieses Vorgehen wäre sachlich durchaus zu begründen gewesen, doch gingen weder die Kommission noch ihre Subkommission «Familienpolitik» auf die Vernehmlassungsfrage ein.

5 Die Krux mit den punktuellen Gesetzesänderungen

Keine befriedigende Lösung bringt der Entwurf des Bundesrates für eine Konstellation, mit der die parlamentarischen Kommissionen regelmässig konfrontiert sind. Mit pa. Iv. werden oft Anliegen aufgenommen, die sich auf eine eng umgrenzte Materie beschränken. Nicht selten geht es darum, eine bestehende Norm zu präzisieren oder zu ergänzen. Zuweilen genügt es dann, einen einzigen neuen Absatz in einen Gesetzesartikel einzufügen. Dasselbe gilt übrigens auch für Änderungsanträge, die im Verlaufe einer Gesetzesberatung in einer vorbera-

tenden Kommission oder in einem Rat eingebracht werden. Die Frage, ob zu solchen Anträgen eine Vernehmlassung durchgeführt werden müsste, wird im Parlament nur in Ausnahmefällen überhaupt gestellt.

Als Beispiel für eine solche Konstellation ist die pa. Iv. «Tarmed. Subsidiäre Kompetenz des Bundesrates» (11.429) zu nennen, mit der das Parlament das Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) um einen neuen Artikel 43 Absatz 5^{bis} ergänzte (AS 2012 4085). Es übertrug damit dem Bundesrat die Kompetenz, Anpassungen an der Tarifstruktur vorzunehmen, wenn sich diese nicht mehr als sachgerecht erweist und sich die Vertragsparteien nicht auf eine Revision einigen können. Gestützt auf diese subsidiäre Kompetenz will der Bundesrat gemäss einer im Dezember 2013 eröffneten Anhörung erstmals eine Verordnung erlassen, mit der er die Abgeltungen für Konsultationen bei Hausärztinnen und Hausärzten erhöhen und die Ansätze für bestimmte technische Leistungen senken will. Im Endeffekt sollen die Hausärzte zulasten der Spezialistinnen und Spezialisten rund 200 Millionen Franken mehr verdienen.

Zur Ergänzung von Artikel 43 KVG wurde nie eine Vernehmlassung durchgeführt. National- und Ständerat fügten eine ähnliche Bestimmung bereits im Herbst 2009 – ausgehend von einem Antrag – in die vom Bundesrat vorgelegte KVG-Revision «Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung» (09.053) ein, doch wurde diese Neuerung mit dem Scheitern der ganzen Vorlage obsolet. Parallel dazu führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation des Ärztetarifs Tarmed durch und empfahl 2010 die Einführung einer subsidiären Kompetenz des Bundesrates. Die EFK unterbreitete diesen Vorschlag den interessierten Kreisen zur Stellungnahme. Die Reaktionen fielen kontrovers aus; zudem wurden ergänzende Vorschläge zur Umsetzung dieser Empfehlung eingebracht.

Angesichts dieser Vorgeschichte ging die SGK des Nationalrates offenbar davon aus, die interessierten Kreise hätten genügend Gelegenheiten gehabt, sich zu äussern. Sie diskutierte die Frage gar nicht, ob zu ihrem Entwurf zur pa. Iv. «Tarmed. Subsidiäre Kompetenz des Bundesrates» eine Vernehmlassung durchzuführen sei.

Einen anderen Weg wählte die Kommission für Rechtsfragen (RK) des Ständerates, als sie mit einer Änderung der Strafprozessordnung (SR 312.0) und der Zivilprozessordnung (SR 272) die Protokollierungsvorschriften vereinfachen wollte (pa. Iv. 10.444; AS 2013 851). In der Kommission wurde die Frage thematisiert, ob es angesichts der beschränkten Tragweite dieser Gesetzesrevision verhältnismässig sei, eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Kommission beschloss schliesslich, eine Anhörung im Sinne von Artikel 10 VVG durchzuführen. Sie lud neun Adressaten zur Stellungnahme in einem öffentlichen, schriftlichen Verfahren ein und gab ihnen dafür zwei Monate Zeit. Dieses Vorgehen entspricht

zwar nicht der Konzeption und dem Wortlaut des VIG, das die Anhörung als Instrument auf Departements- und Amtsstufe ausgestaltet hat. Zweckmässig war es jedoch allemal.

Bei der laufenden Revision des Vernehmlassungsgesetzes sollte das Parlament im eigenen Interesse dafür sorgen, dass es eine für solch punktuelle Gesetzesänderungen angepasste Form der Vernehmlassung vorsieht. Es könnte Artikel 4 VIG so präzisieren, dass der Kreis der Adressaten bei kleineren Gesetzesanpassungen auf die effektiv betroffenen oder sachkundigen Kreise eingeschränkt werden kann. Wesentlich wäre, dass auch bei solchen Vorhaben ein öffentliches Verfahren stattfindet. Dies eröffnet den nicht berücksichtigten interessierten Kreisen die Chance, sich in die Meinungsbildung einzubringen. Zudem würden die Interessenlagen der Lobbys und ihr allfälliger Einfluss auf die Formulierung von Normen offengelegt. In diesem Sinne ist Hanna Muralt Müller beizupflichten, die in einem LeGes-Beitrag zum Vernehmlassungsverfahren festgehalten hat: «Nichts wirkt Partikularinteressen mehr entgegen als Transparenz.»⁸

6 Lockerer Umgang mit Fristen

Das Vernehmlassungsverfahren dauert gemäss Artikel 7 Absatz 2 VIG drei Monate und wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen angemessen verlängert. Mit diesen Fristen gingen die Kommissionen eher locker um. So unterliessen sie es bei drei von zwölf untersuchten Vernehmlassungen, die Frist angesichts von Weihnachten oder Ostern zu verlängern. Dies dürfte ein Versehen gewesen sein.

In zwei anderen Fällen verkürzten die Kommissionen die Vernehmlassungsfrist hingegen bewusst und spürbar: Zum Entwurf zur Standesinitiative «Bauen ausserhalb der Bauzone» (08.413) setzte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrates eine Frist von gut zwei Monaten und begründete dies mit dem Anliegen, die Gesetzesvorlage «bereits in der Herbstsession 2011» behandeln zu können. Sachliche Gründe für diese Beschleunigung wurden nicht angeführt.

Noch eiliger hatte es die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates mit der Abschaffung der Fahrradvignette. Mit Datum vom 8. Februar 2010 teilte sie den Adressaten mit: «Die Vernehmlassung wird ausnahmsweise auf knapp zwei Monate beschränkt. Angesichts der relativ beschränkten Fragestellung, halten wir diese Verkürzung für zumutbar. Sie ist zudem Ausdruck unseres Bemühens, die parlamentarische Beratung zügig voranzutreiben, um den Kantonen anschliessend eine möglichst grosszügige Frist zur Umsetzung einzuräumen und trotzdem ein Inkrafttreten der Vorlage auf den 1. Januar 2012 zu ermöglichen.»

Der Bundesrat schlägt nun vor, die Fristen in Artikel 7 VIg zu präzisieren. Die drei Monate sollen während der Sommerferien um drei Wochen verlängert werden, über die Weihnachts- und Neujahrszeit um zwei Wochen und über Ostern um eine Woche.

7 Mehr- und Minderheiten statt Kollegialentscheide

Anders als der Bundesrat sind parlamentarische Kommissionen keine Kollegialbehörden. Dies wirkt sich auf das Vernehmlassungsverfahren aus. Oft unterbreiten die Kommissionen sowohl Mehrheits- als auch Minderheitsanträge zur Vernehmlassung. Auf diese Weise wird für die Adressaten auf Anhieb transparent, wie die politischen Konfliktlinien verlaufen. Die RK des Nationalrates testete die politische Akzeptanz eines Vorhabens gar gezielt, indem sie zu einer Revision des Obligationenrechts (OR 220) zwei Varianten in die Vernehmlassung schickte (pa. Iv. 06.490). Sie unterbreitete dem Rat anschliessend jene Variante, hinter der die als durchsetzungskräftiger eingeschätzten Vernehmlasser standen.

Die Kommissionen nehmen die Rückmeldungen durchaus ernst. Klare Mehrheiten in der Vernehmlassung bewogen sie in mehreren Fällen, zentrale Bestimmungen anzupassen: Die SGK des Nationalrates beschränkte das Ordnungsbussensystem bei Cannabiskonsum in der Vorlage 04.439 auf Erwachsene, nachdem der Vorentwurf noch eine Altersgrenze bei 16 Jahren (Mehrheit) oder 15 Jahren (Minderheit) vorgesehen hatte. Die RK des Nationalrates verzichtete in der Vorlage 05.404 auf die Strafflosigkeit einer sexuellen Verstümmelung, die an einer erwachsenen Frau mit deren Einwilligung vorgenommen wird. Die UREK des Nationalrates präziserte in der Vorlage 08.314, unter welchen Bedingungen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild einer Baute ausserhalb der Bauzone zulässig sind, und nahm eine Bestimmung zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf die Landwirtschaft auf. Die UREK des Ständerates schliesslich verschärfte in der Vorlage 09.474 die Bedingungen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland aus Wald sowie zur Verhinderung von Spekulation.

Auch wenn es den Vernehmlassern nicht gelingt, die Mehrheit einer Kommission zu überzeugen, werden ihre Anliegen oft von Kommissionsminderheiten oder vom Bundesrat als Anträge aufgenommen und bleiben so in der politischen Diskussion präsent.

8 Eine aktivere Rolle der Kommissionssekretariate?

Die Kommissionssekretariate treffen die nötigen Vorabklärungen im Hinblick auf den Kommissionsentscheid über die Durchführung einer Vernehmlassung. Zu prüfen wäre, ob sie nicht häufiger als bisher eine aktive Rolle bei der Auswer-

tung der eingegangenen Stellungnahmen übernehmen und für die Kommissionen strukturiertere Entscheidungsgrundlagen vorbereiten sollten.

Gemäss bisheriger Praxis fassen fachkundige Sachbearbeitende der Bundesverwaltung⁹ die Stellungnahmen der Vernehmlasser in der Regel möglichst wertungsfrei zusammen. Lediglich in drei der untersuchten Fälle legten sie den Kommissionen ausgehend von der Vernehmlassung Empfehlungen oder neue Formulierungsvorschläge vor. In allen anderen Fällen blieb es den einzelnen Kommissionsmitgliedern überlassen, die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten zu prüfen, zu bewerten und allenfalls Änderungsvorschläge aufzugreifen.

Die Kommissionsmitglieder richten ihr Augenmerk verständlicherweise in erster Linie auf jene Aspekte, die im Zentrum der politischen Diskussion stehen und zu denen das Vernehmlassungsverfahren Aufschluss über die Akzeptanz gibt. In den Hintergrund drohen dabei jene Hinweise aus der Vernehmlassung zu rücken, die primär die sachliche Richtigkeit oder die Vollzugstauglichkeit betreffen. Als Beispiel sei eine Bestimmung aus der Vorlage 04.439 n zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121) erwähnt: Demnach hätten nur Polizisten in Dienstuniform Ordnungsbussen bei Cannabiskonsum erheben dürfen. Diese Formulierung war – wie ein grosser Teil der Vorlage – vom Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (SR 741.03) inspiriert, das für den Strassenverkehr gilt, aber offensichtlich nicht angemessen ist für die Situation von Polizisten, die Cannabiskonsumierende zu kontrollieren haben.

Würden die Kommissionssekretariate in Zusammenarbeit mit den Sachbearbeitenden der Bundesverwaltung die Hinweise aus der Vernehmlassung für die Kommissionen systematischer aufarbeiten, könnten die Vernehmlassungen einen noch grösseren Beitrag leisten zur Qualität der Gesetzgebung.

9 Fazit

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein wertvolles Instrument, um die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens zu prüfen und die von der Rechtsetzung Betroffenen in die Meinungsbildung einzubeziehen. Dies gilt nicht nur für Projekte des Bundesrates, sondern auch für jene des Parlaments. Dessen Kommissionen haben deshalb im Einzelfall zu prüfen, ob die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens notwendig oder opportun ist. Ihre entsprechende Praxis ist allerdings noch nicht durchwegs gefestigt und kohärent, wie die eingangs zusammengefasste Untersuchung gezeigt hat. Diese hat aber auch deutlich gemacht, dass die parlamentarischen Kommissionen mit spezifischen Rahmenbedingungen konfrontiert sind – insbesondere bei Revisionen des Parlamentsrechts, beim Zurückgreifen auf bereits vorliegende Vernehm-

lassungsergebnisse und bei punktuellen Gesetzesänderungen. Diese Eigenheiten sollten berücksichtigt werden, wenn nun das VLG aufgrund der Erfahrungen seit seinem Inkrafttreten im Jahre 2005 angepasst werden soll.

Christina Leutwyler, lic. ès sc. pol., stv. Kommissionssekretärin der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit der eidgenössischen Räte, E-Mail: christina.leutwyler@parl.admin.ch

Anmerkungen

- 1 Die Angaben basieren auf der vom Dokumentationsdienst der Bundesversammlung geführten Datenbank der Erlasse.
- 2 Christina Leutwyler, Zur Vernehmlassungspraxis der parlamentarischen Kommissionen, Diplomarbeit, Diploma of Advanced Studies in Law, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Bern, eingereicht bei Prof. Dr. Martin Wyss, Juli 2013.
- 3 Die Vernehmlassungen, die von parlamentarischen Kommissionen eröffnet werden, sind auf der gleichen Internetseite zu finden wie die Vernehmlassungen, die der Bundesrat eröffnet: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen. Vor 2013 waren sie unter den jeweils thematisch zuständigen Departementen zu finden, seit 2013 werden sie separat aufgelistet.
- 4 Zum Vergleich: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle hat zu 22 Vernehmlassungen aus den Jahren 2009 und 2010 einen Median von 56 Stellungnahmen ermittelt (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht vom 9. Juni 2011 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, S. 55).
- 5 Siehe dazu auch: Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht vom 9. Juni 2011 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, S. 36.
- 6 Stellungnahme des Bundesrates vom 7. September 2011 (BBl 2011 6829). Der Bundesrat verzichtet gemäss ständiger Praxis auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, wenn eindeutig davon ausgegangen werden kann, dass keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Gesetzesentwurfs gewonnen werden können (Art. 2 Abs. 2 VLG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Bst. b VLG). Er vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, «dass bei Gesetzesvorlagen, die vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betreffen, nicht von vornherein davon ausgegangen werden kann, ein Vernehmlassungsverfahren bringe keinen Erkenntnisgewinn im Sinne von Artikel 2 VLG. Solche Gesetzesvorlagen können im Einzelfall von grosser staatspolitischer Bedeutung sein.» (BBl 2011 6834)
- 7 Bericht der SPK des Ständerates vom 29. Aug. 2011 (BBl 2011 6793). Gemäss Kommissionsbericht unterstützten neun Kantone den Vorentwurf in diesem Punkt, zehn lehnten ihn ab. Diese Kantone wollten selber entscheiden können, ob sie sich von einer Vorlage betroffen fühlen oder nicht.
- 8 Hanna Muralt Müller, Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, *LeGes* 1997/2, S. 17–39.
- 9 Mitarbeitende der Bundesverwaltung werden von den Kommissionen gestützt auf Art. 112 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002 (SR 171.10) beigezogen.

Résumé

Le Parlement légifère de plus en plus de sa propre initiative. Il mène ses propres procédures de consultation, en moyenne huit par an. A cet égard, il se distingue toutefois de la pratique du Conseil fédéral. Il est particulièrement utile de connaître les particularités de la procédure parlementaire dans le contexte de la révision en cours de la loi sur la consultation.