

Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis

EMANUEL SCHENK

Lange Zeit war das Vernehmlassungsverfahren des Bundes nur in der Bundesverfassung¹ und punktuell in einigen Bundesgesetzen geregelt. 1970 erliess der Bundesrat Weisungen, und erst mit der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) erhielt das wichtigste Mitwirkungsinstrument im Bund eine umfassende Grundlage. Die Verordnung regelt nicht nur den Geltungsbereich, die Zuständigkeiten zur Eröffnung, den Adressatenkreis und die Fristen, sondern enthält auch Bestimmungen zur Information und zur Transparenz.

Wie ist das Vernehmlassungsverfahren im Bund im einzelnen geregelt? Artikel 1 der Verordnung hält fest, in welchen Fällen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Wird ein solches nämlich nicht in der Bundesverfassung oder einem anderen Erlass ausdrücklich verlangt, so ist es nur dann durchzuführen, wenn der betreffende Erlass eine *erhebliche* politische, wirtschaftliche, finanzielle oder kulturelle Tragweite aufweist oder in *erheblichem* Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Für das weitere Verständnis der folgenden Ausführungen ist zudem besonders zu erwähnen, dass nach Artikel 3 der Verordnung sowohl der Bundesrat - nämlich zu Erlassen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe sowie zu Verordnungen von besonderer Tragweite - als auch die Departemente - zu den übrigen Verordnungen - ein Vernehmlassungsverfahren eröffnen können.

¹ Zivilschutz (Art. 22^{bis}), Film (Art. 27^{ter}), Ausbildungsbeihilfen (Art. 27^{quater}), Turnen und Sport (Art. 27^{quinquies}), Wirtschaftsordnung (Art. 31^{bis} in Verb. mit Art. 32), Bankwesen (Art. 31^{quater} in Verb. mit Art. 32), Konjunkturpolitik (Art. 31^{quinquies} in Verb. mit Art. 32), Wohnungsbau (Art. 34^{sexies}), Steuerharmonisierung (Art. 42^{quinquies}, direkte Mitwirkung der Kantone), Auslandschweizer/innen (Art. 45^{bis}), Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung (Art. 34^{ter}).

Dass der Bund sich bemüht, das Vernehmlassungsverfahren mindestens inbezug auf die verwaltungsinternen Abläufe zu verbessern, lässt sich am „Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren“² ablesen: Das „Handbuch“ - richtiger würde man von einem Leitfaden sprechen - gibt den Verwaltungsstellen, die mit der Vorbereitung und Durchführung von Vernehmlassungsverfahren betraut sind, praktische Hinweise zur Anwendung der Verordnung.

Als Verantwortlicher in der Bundeskanzlei für die Nachführung und Einhaltung der Vorschriften zum Vernehmlassungsverfahren habe ich die Diskussion über Abschaffung oder Beibehaltung dieses Instrumentes im Anschluss an die parlamentarische Initiative Dünki vom 10. Juni 1996 (Amtl. Bull. 1997 I 494) interessiert verfolgt. In den Medien wurde die Initiative breit diskutiert. Trotz einigen nicht ganz richtigen bis ganz und gar falschen Informationen - vor allem was die Zahl der Vernehmlassungen betrifft, die seit 1991 jährlich aufgrund der Verordnung durchgeführt worden sind - überwog bei aller Kritik die Meinung, dass am Prinzip dieses urföderalistischen Instrumentes nicht gerüttelt werden soll und darf.

Die Anzahl der jährlich durchgeführten Vernehmlassungsverfahren ist seit Inkrafttreten der Verordnung im Jahre 1991 im Vergleich zu früher nicht inflationär gestiegen; der Rekord von insgesamt 39 bundesrätlichen Verfahren - die departementalen also nicht mitgerechnet - stammt aus dem Jahre 1973! Gleichwohl lässt sich das Vernehmlassungsverfahren nur dann verwesentlichen, wenn es gelingt, die Zahl der Vernehmlassungen zu beschränken. Darin sind sich wohl alle Experten - einschliesslich der Praktiker - einig. Bei der Beantwortung der Frage, wie dieses Ziel erreicht werden soll, gehen die Meinungen hingegen weit auseinander, und niemand ist um einen Vorschlag verlegen, und sei er noch so unrealistisch.

Dass die ebenso radikale wie irreversible Massnahme einer Abschaffung des Instrumentes an sich unserem Entscheidungs- respektive Gesetzgebungsprozess diametral zuwider läuft und zum vornherein keine Chan-

² Hrsg. von der Bundeskanzlei, zu beziehen bei der EDMZ, 3000 Bern. Das Handbuch ist abgedruckt als Anhang 5 im „Gesetzgebungsleitfaden“, Bern 1995.

ce hatte, war vorauszusehen; so ist denn die Ablehnung der parlamentarischen Initiative Dünki nicht weiter erstaunlich.

Interessanter sind da schon folgende Vorschläge, die jedoch alle entweder einschneidende Praxisänderungen oder gar die Revision der Verordnung zur Folge haben dürften:

- Es sei künftig ausnahmslos auf die Vernehmlassungsverfahren zu den Verordnungen zu verzichten. Damit könnte die Anzahl der offiziellen Verfahren wohl um rund 50 Prozent gesenkt werden. Es würden dann jedoch automatisch vermehrt informelle Konsultationen durchgeführt.
- Es seien vermehrt informelle Konsultationen anstelle von formellen Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Folge davon wäre jedoch nicht eine Verminderung der Belastung der Kantone, Parteien und Organisationen, jedoch sehr wohl eine Verschlechterung der heutigen Transparenz.
- Das heute praktizierte Bring-Prinzip, nach dem den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie den gesamtschweizerisch tätigen Organisationen die Dokumentation zu einer Vorlage automatisch zugestellt wird, sei durch das Hol-Prinzip zu ersetzen, wonach einzig die Eröffnung der Vernehmlassung publiziert würde. Ob da nebst den Parteien vor allem die Kantone als föderalistische Partner des Bundes mitmachen würden, darf zumindest bezweifelt werden.
- Es seien nicht in allen Vernehmlassungsverfahren immer alle Adressatenkreise (d. h. Kantone, Parteien sowie Organisationen) zu begrüssen; der Adressatenkreis sei - wenn möglich - einzuschränken. Dieser Vorschlag wird heute schon praktiziert, stösst bei den Adressaten aber auf wenig Gegenliebe und führt häufig zu Reklamationen der Nichtberücksichtigten, vor allem der Kantone und der Parteien.

Ich möchte an dieser Stelle klar festhalten, dass die geltende Verordnung genügend Gewähr bietet, das Instrument des Vernehmlassungsverfahrens vernünftig zu handhaben. Ich bin überzeugt, dass die anstehenden Probleme nur schon bei einer konsequenten Anwendung und Umsetzung der

geltenden Bestimmungen gelöst werden könnten. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die erwähnten Anforderungen der erheblichen Tragweite in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b. Würde in der Bundesverwaltung bei der Beurteilung dieser Anforderungen - vor allem in den Departementen, wenn es um eine Verordnung geht - das zur Verfügung stehende Ermessen ausgeschöpft, so könnte meines Erachtens auf das eine oder andere Vernehmlassungsverfahren verzichtet und damit ohne den geringsten Aufwand ein entscheidender Beitrag zur Verwesentlichung des Verfahrens geleistet werden.³

Falls sich die Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens im Sinne einer Verminderung der Anzahl Verfahren nur durch eine Revision der Vernehmlassungsverordnung realisieren lässt, müsste diese Änderung meines Erachtens ungefähr folgendermassen aussehen:

Die Kompetenz zur Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens müsste den Departementen entzogen und auf den Bundesrat beschränkt werden. Damit würde die allgemeine Bereitschaft in der Bundesverwaltung, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, bereits um einiges vermindert. Zusätzlich müsste festgelegt werden, dass zu Verordnungen - jedoch nur grundsätzlich - keine Vernehmlassungen durchgeführt werden. Möchte ein Departement trotzdem zu einer Verordnung ein Vernehmlassungsverfahren durchführen, müsste es seine Beweggründe im Antrag an den Bundesrat ausführlich darlegen. Die durch eine derartige Revision erzielte Verminderung der Anzahl Verfahren würde natürlich auch eine Reihe der bereits bekannten Nachteile nach sich ziehen:

- So wäre wohl zu erwarten, dass die Departemente vermehrt informelle Konsultationen durchführen; diesen fehlt aber die erforderliche Transparenz.
- Es würde sich für den Bundesrat auf jeden Fall eine gewisse Mehrbelastung ergeben, weil eben trotzdem in nicht wenigen Ausnahme-

³ In seiner Interpellation vom 10. Juni 1997 (97.3280) beklagt sich Nationalrat Widrig über eine regelrechte Verordnungswalune im laufenden Jahr. So habe sich das Amt für Umweltschutz des Kantons St. Gallen im laufenden Jahr mit nicht weniger als 16 Vernehmlassungen zu Bundesvorlagen befassen müssen.

fällen eine Verordnung einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden müsste.

- Schliesslich würde der Bundesrat in all jenen Fällen wohl massiv kritisiert, in denen er ohne vorgängiges Vernehmlassungsverfahren eine Verordnung erlässt, der die Kantone, Parteien und Organisationen in einem Vernehmlassungsverfahren nicht zugestimmt hätten.

Eine andere Möglichkeit wäre natürlich, sich für die Mitwirkung der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise grundsätzlich neue Formen auszudenken. Würde das aber bedeuten, über den Entwurf zur Nachführung der Verfassung hinauszugehen, wo dem Vernehmlassungsverfahren mit Artikel 138 ein eigener Platz eingeräumt worden ist? Schränkt der Wortlaut dieser Bestimmung⁴ - sozusagen als Preis für die explizite Erwähnung in der Verfassung - die Formen der Mitwirkung bereits ein, weil er nur das Abgeben von Stellungnahmen vorsieht und damit andere denkbare Formen (z.B. Hearings und Informationsveranstaltungen zur Begleitung von Gesetzgebungsprojekten) ausschliesst?

* * *

⁴ Art. 138 Vernehmlassung

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

Auch wenn sich die folgenden Fragen auf das Vernehmlassungsverfahren des Bundes beziehen, gelten sie sinngemäss für die entsprechenden Verfahren in den Kantonen. Gerade an Überlegungen und Erfahrungen zu den Mitwirkungsformen auf kantonaler Ebene sind wir besonders interessiert.

1. Halten Sie eine Einschränkung der Vorhaben, zu denen Vernehmlassungen durchgeführt werden können, für vertretbar.
2. Sind Sie der Meinung, die interessierten Kreise könnten sich durch das Vernehmlassungsverfahren auf wirkungsvolle Weise Gehör verschaffen?
3. Gibt es direktere und damit effizientere Formen der Partizipation an der Meinungsbildung? Wie kann dabei die Transparenz sichergestellt werden?

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens 15. November 1997 an die Redaktion von „Gesetzgebung heute“ (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Gurtengasse 4, 3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1997/3 abdrucken.
