

Fragen des Vernehmlassungsverfahrens / Quelques interrogations sur la procédure de consultation

MARTIN KELLER

Ergebnisse der Wissenschaftlichen Tagung 1997

An ihrer diesjährigen wissenschaftlichen Tagung diskutierte die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung am 23. Mai 1997 in Zürich über „Fragen des Vernehmlassungsverfahrens“. Am Vormittag referierten Frau Hanna Muralt Müller, Vizekanzerin in der Schweizerischen Bundeskanzlei, und Herr Yannis Papadopoulos, Professor an der Universität Lausanne. Ihre Beiträge sind in diesem Heft abgedruckt.

Am Nachmittag diskutierte ein Podium unter Mitwirkung des Plenums die in den Referaten aufgeworfenen Fragen. Die Podiumsteilnehmer waren zudem aufgerufen, ihre persönliche Erfahrungen und Wertungen der schweizerischen Vernehmlassungspraxis einzubringen. Das Podium wurde geleitet vom Präsidenten der Gesellschaft, Martin Keller, und neben der Referentin und dem Referenten nahmen daran teil: Nationalrat Toni Dettling, Regierungsrat Paul Huber, Luzern, Fritz Ebner vom Schweizerischen Handels- und Industrieverein (Vorort), André Daguet von der Gewerkschaft SMUV (vormals Generalsekretär der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz). Obleich diese vier Personen ihr Milieu nicht repräsentativ vertreten konnten, werden sie in diesem Beitrag der Einfachheit halber mit „die Kantone“, „die Parteien“ usw. angesprochen.

Bei den Funktionen, die eine Vernehmlassung erfüllen soll, zeigte sich, dass die vertretenen Kreise diese recht unterschiedlich werten und gewichten. Die Informationsfunktion wird von den Kantonen und den Parteien etwas höher eingestuft als von den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, die häufig durch den Einsitz in Expertenkommissionen schon gut über die Fragen informiert sind, die sie besonders interessie-

ren. Immerhin wird geschätzt, dass mit der Eröffnung der Vernehmlassung die vorher massgebende Vertraulichkeit der Arbeiten beendet wird.

Die Funktion der sachlichen Überprüfung der Entwürfe, ihrer Praxisnähe und Vollzugstauglichkeit wird vor allem von den Kantonen betont, wobei jedoch gleich auch angemerkt werden muss, dass die Kantone finden, ihre vollzugsbezogenen Vorschläge würden zu wenig berücksichtigt.

Die Überprüfung der Politikauglichkeit (Konsens- und Kompromiss-tauglichkeit, Referendumsdrohungen etc.) wird von den Verbänden, die von sich aus in der Lage sind, das Referendum erfolgreich durchzuführen, stärker betont als von den Kantonen und erstaunlicherweise von den Parteien, die mehr auf die parlamentarische Phase vertrauen. Ob die Vernehmlassung wirklich der Konsensfindung dienen kann, wird dagegen eher bezweifelt. Ist ein Thema politisch kontrovers und halten sich die Meinungen in etwa die Waage, so zieht die Verwaltung bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse allzu leicht den Schluss, ihre mittlere Lösung sei „der tragfähige Kompromiss“, was durchaus nicht zutreffen muss. Was dieser Funktion der Vernehmlassung zugutegehalten wird, besteht darin, dass die politischen Karten auf den Tisch gelegt werden. „Man“ weiss, was in der Diskussion im Parlament kommen wird.

Es zeigte sich deutlich, dass die Wirkung der einzelnen Vernehmlassung als relativ unbedeutend eingestuft wird. Die Verbände äussern sich deutlich: „Werden unsere Anträge abgelehnt, haben wir uns mit der Vernehmlassungsantwort schon vorbereitet, um später die uns nahestehenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Anträgen auszurüsten. Wenn unsere Vorschläge übernommen werden, umso besser.“ Eingräumt wird klar, dass neben der Qualität der Argumentation die Stellungnahmen auch nach der Macht der Organisation im politischen Kräftespiel beurteilt werden. Die Fragebogen, die zur besseren Auswertung der Eingaben bisweilen verwendet werden, geniessen nur begrenzte Wertschätzung, vor allem werden sie von vielen Kantonen abgelehnt.

Eine andere Wirkung der Vernehmlassung betont Papadopoulos. Nach dem Politikwissenschaftler schafft der Versuch der Konsensfindung, der sich an eine Vernehmlassung anschliesst, das erhebliche Innovationsdefizit, das die schweizerische Politik auszeichnet. Wenn diese Einschätzung zutrifft, dürfte die Blockierung eher unserem gesamten System der

halbdirekten Demokratie entspringen und nicht nur durch die Vernehmlassung bewirkt werden.

Papadopoulos plädiert auch dafür, die schwerfällige schriftliche Vernehmlassung durch modernere und effizientere Formen zu ersetzen, die in zeitlicher und konsensorientierter Hinsicht dem traditionellen Verfahren vorzuziehen wären. Er nennt die repräsentative Befragung und die Table ronde als Beispiele dieser flexiblen Formen. Er erhofft sich davon auch mehr Transparenz als beim ritualisierten Einholen schriftlicher Stellungnahmen. Er verweist auf ausländische Erfahrungen, bei denen wirkliche Repräsentativität und gute Ergebnisse erreicht werden konnten (sondage délibératif). Auch die anderen Teilnehmenden schliessen verbesserte Formen der Prüfung von Erlassentwürfen nicht aus. Solche werden auch praktiziert, z.B. konferenzielle Vernehmlassungen, was dazu geführt hat, dass die Zahl der Vernehmlassungen nach dem Höhepunkt in den siebziger Jahren zurückgegangen ist. Rückwirkungen auf die traditionelle Vernehmlassung werden auch die neuen politischen Steuerungsmodelle haben, welche die Dominanz der Steuerung mittels Gesetz relativieren. Werden der Verwaltung oder öffentlichen Unternehmen Leistungsaufträge erteilt, wird das neue parlamentarische Instrument des Auftrags an den Bundesrat eingesetzt, wird die Verwaltung im Sinne des New Public Management geführt, dann hat bei der Erarbeitung dieser Vorgaben ein bisher geübtes Vernehmlassungsverfahren nur noch bedingt Sinn.

Résultats de la journée scientifique 1997

Lors de leur assemblée annuelle qui s'est tenue à Zurich le 23 mai 1997, les membres de la Société suisse de législation ont abordé diverses questions sur la procédure de consultation. Ils ont entendu dans la matinée Madame Hanna Muralt Müller, vice-chancelière, de la Chancellerie fédérale, et le professeur Yannis Papadopoulos, de l'Université de Lausanne. Les interventions des deux orateurs sont reproduites ci-après.

L'après-midi, une table ronde, dirigée par le président Martin Keller, a réuni, outre les orateurs précités, le conseiller national Toni Dettling, le conseiller d'Etat lucernois Paul Huber et MM. Fritz Ebner, de l'Union

suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), et André Daguët, de la FTMH, mais aussi ex-secrétaire général du Parti socialiste suisse. Ces personnalités étaient invitées à parler de leurs expériences en la matière. Bien qu'elles se soient exprimées en leur nom propre, nous les avons appelées qui cantons, qui partis politiques dans ce qui suit.

Les opinions divergent sur la fonction que doit remplir la consultation et sur l'importance qui lui est accordée. Plus que les syndicats et que les associations économiques, cantons et partis attendent d'elle qu'elle les informe car, contrairement aux premiers, ils ne sont pas représentés dans les commissions d'experts. Ils apprécient aussi le fait que l'ouverture de la procédure de consultation lève le voile sur des travaux jusqu'alors confidentiels.

Les cantons tout particulièrement insistent sur le fait que la procédure de consultation leur permet de vérifier le contenu, le bien-fondé et l'applicabilité des projets d'actes législatifs; à leurs yeux, l'administration fédérale tient cependant trop peu compte des propositions qu'ils lui font.

A l'inverse, les associations économiques qui sont en mesure de faire aboutir un référendum, mais aussi - on peut s'en étonner - les partis, lesquels tablent avant tout sur la phase parlementaire, relèvent que la procédure de consultation leur permet de vérifier qu'un projet tiendra la route (y aura-t-il consensus? pourra-t-on trouver un compromis? qu'en est-il des menaces de référendum?). Par contre, ils doutent fort qu'elle permette de trouver vraiment un consensus. En effet, disent-ils, lorsqu'un projet est controversé et qu'il y a autant d'avis pour que d'avis contre, l'administration conclut souvent, à tort, que la solution de compromis proposée par elle est celle qui l'emportera. Ils reconnaissent cependant qu'elle a le mérite d'obliger les intervenants à jouer cartes sur table. En d'autres termes, chacun sait à l'avance ce qui sera discuté par les Chambres.

Il ressort assez clairement de la discussion que les répercussions des consultations sont considérées avoir relativement peu d'importance. Les associations économiques affirment d'ailleurs haut et fort: tant mieux si l'administration fait siennes nos revendications, mais si tel n'est pas le cas les députés qui nous sont proches les remettront tôt ou tard sur le tapis. On admet aussi que le poids d'une prise de position ne dépend pas

seulement du poids de l'argumentation, la puissance de l'organisation qui l'a émise étant un facteur tout aussi important. Quant aux questionnaires envoyés jusqu'à présent aux organes consultés, personne ou presque ne les apprécie, nombre de cantons refusant même de les remplir.

Le professeur Papadopoulos relève un autre effet induit par la procédure de consultation actuelle, à savoir que la recherche du consensus qui suit la consultation elle-même est la cause du déficit considérable dont souffre la politique suisse en matière d'innovation. Si cela est vrai, les blocages pourraient bien provenir de tout notre système de démocratie semi-directe et non du seul instrument que constitue la procédure de consultation.

Le professeur Papadopoulos propose donc de remplacer la procédure de consultation écrite et lourde que nous connaissons à l'heure actuelle par d'autres outils plus modernes, plus efficaces, qui permettraient de gagner du temps et qui seraient davantage axés sur le consensus. Les exemples d'outils qu'il cite sont l'enquête représentative et la table ronde. Il attend aussi d'eux davantage de transparence. Il renvoie le lecteur aux expériences faites dans d'autres pays grâce au sondage délibératif, qui permet d'obtenir de bons résultats et une réelle représentativité. Les autres participants n'excluent pas non plus le recours à d'autres formes d'examen amélioré des projets d'actes législatifs, dont certaines sont d'ores et déjà pratiquées. C'est le cas des consultations opérées sous la forme d'une conférence. Grâce à elles, le nombre de consultations a décliné après l'envolée qu'on a connue dans les années septante. Quant aux nouveaux modèles de gestion politique, qui relativisent la suprématie de la gestion par les lois, ils auront eux aussi des incidences sur la consultation traditionnelle. En effet, à partir du moment où l'administration publique et/ou les entreprises publiques auront reçu un mandat de prestation, où les Chambres commenceront à donner un mandat au Conseil fédéral et où l'administration fonctionnera d'après le principe de la nouvelle gestion publique, les jours de la procédure de consultation que nous connaissons seront bel et bien comptés.