

Vernehmlassungsverfahren - helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?*

HANNA MURALT MÜLLER

1. Zur Einleitung: die aktuelle Kritik

1.1 Der jüngste parlamentarische Vorstoss als Paradebeispiel

"Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes wird abgeschafft." Dies war kurz und bündig der Wortlaut einer parlamentarischen Initiative, die Nationalrat Dünki am 10. Juni 1996 einreichte und damit in der Presse im Juli 1996 einiges Aufsehen erregte.¹ In seiner Begründung führte Dünki aus, dass eine umfassende Staatsleitungsreform auch nach dem Volksnein zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 9. Juni 1996 nötig sei und dass es darum gehe, das Parlament zu stärken. Der Interessenausgleich müsse im Parlament stattfinden und nicht auf den Schreibtischen irgendeiner Lobby. Daher sollten die Gesetzesentwürfe des Bundesrates direkt den eidgenössischen Räten zugeleitet werden. Das Vernehmlassungsverfahren sei ohnehin "langfädig und ineffizient".

Am 10. Januar 1997 beantragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates mit 12:3 Stimmen, dieser Initiative keine Folge zu leisten. Die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens sei ein notwendiges

* Vortrag gehalten an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 23. Mai 1997 in Zürich.

¹ NZZ vom 27.7.1996, Der Landbote vom 10.7.1996, Die Weltwoche (Martin A. Senn) vom 8.8.1996, Basler Zeitung (Peter Amstutz) vom 10.8.1996, Berner Zeitung (Erika Gisler) vom 27.8.1996, NZZ (Hans Georg Nüssbaum, Bern) vom 8.10.1996, Freie Schweizer Presseinformation, Parteiorgan der FDP, vom 31.7.1996.

Gegenstück zum Referendum und stelle sicher, dass der Opposition referendumsfähiger Gruppen rechtzeitig Rechnung getragen werden könne. Hingegen wurde eingeräumt, die Art und Weise, wie das Vernehmlassungsverfahren praktiziert wird, befriedige nicht. Im übrigen nahm die Kommission Kenntnis von den Bemühungen der Bundeskanzlei "für eine konsequente Beschränkung der Anzahl der Vernehmlassungsverfahren auf das absolut Notwendige".² Der Nationalrat folgte der Kommission in der Frühjahrssession 1997 mit einer Mehrheit von 92 zu 42 Stimmen.³

1.2 Stets dieselben Einwände

Dieser jüngste Vorstoss zur Frage des Vernehmlassungsverfahrens bringt das Problem auf den Punkt. Seit längerer Zeit werden stets dieselben Einwände und Kritiken in Parlament und politischer Öffentlichkeit gegen das Vernehmlassungsverfahren vorgebracht. Stets bleibt anschliessend alles weitgehend beim alten, mit dem Hinweis, dass in unserem politischen System auf das Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden könne und nur dessen konkrete Anwendung verbessert werden müsse. Wie auf kaum einem anderen Gebiet ist das Problem zwar klar erkannt, und verschiedene Verbesserungen sind bereits realisiert worden. Trotzdem tauchen regelmässig dieselben Klagen wieder auf, ohne dass grundsätzlich neue Anregungen, wie dem "Malaise" abzuhelfen sei, auf den Tisch gelegt werden. Greifen die Verbesserungsvorschläge zu kurz, und gehen sie zu wenig an die Wurzeln des Übels? Oder sind die immer wiederkehrenden Klagen, Kritiken und Einwände zum Vernehmlassungsverfahren so etwas wie eine alte Weise, auf einer lieb gewordenen Leier, die sich aus purer Nostalgie, aus dem Wunsch zurück zu den vermeintlich weniger komplexen Verhältnissen nährt?

Im folgenden sollen die Grundlagen des heutigen Vernehmlassungsverfahrens und die öffentliche Diskussion zu diesem grunddemokratischen Instrument kurz zusammengefasst werden. Darin schliesst sich ein Kapi-

² Bericht der Bundeskanzlei aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 20.3.1995 zum Projekt der VKB Nr. 25 "Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens" über konkrete Massnahmen, vom 1.2.1996 (nicht publiziert).

³ Amtl. Bull. 1997 N 494ff.

tel zu den Vorstössen im Parlament an; es steht unter dem Stichwort der vergeblichen Suche nach dem Ei des Kolumbus und gibt einen Überblick über die verschiedenen realisierten Verbesserungsmöglichkeiten. Am Schluss erlaube ich mir eine persönliche Beurteilung und versuche, das Vernehmlassungsverfahren in grössere Zusammenhänge einzuordnen.

2. Die Grundlagen des heutigen Vernehmlassungsverfahrens

2.1 Enger Zusammenhang mit den Wirtschaftsartikeln von 1947

Eine umfassende historische Untersuchung zur Entstehung und Entwicklung des Vernehmlassungsverfahrens im Bund liegt bis heute nicht vor.⁴ So ist umstritten, ob und in welcher Form allenfalls bereits im 19. Jahrhundert Vernehmlassungen durchgeführt wurden. Sicher ist nur, dass die Anfänge in die 30er Jahre unseres Jahrhunderts zurückgehen und dass der entscheidende Schritt am 6. Juli 1947 mit der Annahme eines eigenen Verfassungsartikels, zusammen mit den sog. "Wirtschaftsartikeln", durch Volk und Stände erfolgte. Dieser Artikel 32 besagt, dass der Bundesrat vor Erlass wirtschafts- und auch sozialpolitischer Massnahmen die Kantone anzuhören habe, denen in der Regel der Vollzug zu übertragen sei, ebenso die zuständigen Organisationen der Wirtschaft, die ebenfalls zur Mitwirkung herangezogen werden können.

Es ist offensichtlich, dass das Vernehmlassungsverfahren mit der Entwicklung des alten "Nachtwächterstaates" zum moderneren Typus des Wirtschafts- und Sozialstaates zusammenhängt. Die politischen Behörden waren verstärkt aufgefordert, mit ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu setzen. In der schweizerischen Referendumsdemokratie gewannen daher die Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft, namentlich

⁴ Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Rechtsgutachten von Prof. FLEINER-GERSTER, unter Mitwirkung von lic.iur. Karine SIEGWART, lic.iur. Federico DURBAND und lic.iur. Thierry STEIERT, erstattet der Bundeskanzlei, im Februar 1991, S. 2.

die Sozialpartner, und auch die Kantone als Vollzugsorgane an Bedeutung.

2.2 Verankerung in der Bundesverfassung - ohne jegliche Systematik

In der Folgezeit wurde eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Durchführung von Vernehmlassungen auf verschiedenen anderen Gebieten eingeführt. So 1958 beim Filmwesen, 1959 beim Zivilschutz, 1963 im Stipendienwesen, 1966 betreffend Auslandschweizer, 1970 bei Turnen und Sport und weiter in den siebziger Jahren bei der Wohnbauförderung, der Arbeitslosenversicherung, der Wasserwirtschaft und der Steuerharmonisierung. Stets werden die Kantone, vielfach auch die Organisationen der Wirtschaft, in Einzelfällen die kulturellen Organisationen oder einfach "interessierte" Organisationen als die zu Konsultierenden aufgeführt. Ein Blick auf diese Liste⁵ genügt für die Feststellung, dass keine Systematik erkennbar ist. Nur vertiefte Analysen darüber, wie die einzelnen Artikel im vorliegenden Wortlaut in die Verfassung gelangten, könnten klärend wirken.

Mit der Nachführung im Rahmen der Verfassungsreform wird dieser Wildwuchs allerdings beseitigt und die heutige Praxis auf die Kürzestformulierung gebracht werden. Der neue Art. 138 VE⁶ lautet:

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.

⁵ Siehe Anhang I, am Schluss des Heftes, S. 124.

⁶ BBl 1997 I 621.

2.3 Vielfache Verankerung in Bundesgesetzen

Von ebenso grossem Interesse wie die Liste der verschiedenen Verfassungsartikel ist diejenige der Gesetzesbestimmungen⁷. Diese wurde in verdienstvoller Weise von der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrates für deren Bericht vom 27. Februar 1995 erstellt.⁸ Aus dieser Liste geht hervor, dass erste Gesetze, die eine Vernehmlassung vorschreiben, aus den 30er Jahren datieren, wie z.B. das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, das Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser oder das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937. Vermutlich könnte auch hier nur eine aufwendige Untersuchung Klarheit darüber schaffen, wieso gerade bei diesen Gesetzen und nicht auch bei den zahlreichen anderen die Pflicht zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verankert wurde.

2.4 Die Vernehmlassungspraxis und die heute geltende Verordnung

Die Praxis des Vernehmlassungsverfahrens, wie sie sich in der Nachkriegszeit ausbildete, war insbesondere, was den Geltungsbereich und den Adressatenkreis anbelangt, weit ausgreifender als dies Verfassung und Gesetz vorschrieben. Eine umfassende Regelung dieser längst eingespielten Praxis lag allerdings erst mit den Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 vor.⁹ Lediglich das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit besass bereits seit dem 7. Februar 1950 interne Anleitungen, was wiederum die besondere Verknüpfung des Vernehmlassungsverfahrens mit den Wirtschaftsartikeln belegt.

⁷ Siehe Anhang 2, am Schluss des Heftes, S. 125 - 128

⁸ Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens, Bericht der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrates an den Bundesrat, vom 27.2.1995.

⁹ Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung, vom 6.5.1970, BBl 1970 I 993 ff.

Bereits früher entschieden wurde einzig die einst politische Streitfrage, wer für das Vernehmlassungsverfahren und generell für das Vorverfahren der Gesetzgebung zuständig sei, der Bundesrat oder das Parlament.¹⁰ Gestützt auf Art. 102 Ziffer 4 BV wurde diese Kompetenz mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 dem Bundesrat zugewiesen. Der entsprechende Artikel wurde im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 sinngemäss wieder aufgenommen.¹¹

Erst die Debatte zur parlamentarischen Initiative Müller-Aargau führte schliesslich zur Regelung des Vernehmlassungsverfahrens in einer Verordnung, wobei diese nur die längst eingespielte Praxis festschrieb.¹²

Die Kernstücke dieser Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 liegen in der Umschreibung des Geltungsbereichs, des Adressatenkreises und den Regelungen zur Information und Transparenz.¹³

- **Zum Geltungsbereich (Art. 1 Abs. 2 und 3)**

²*Ein Vernehmlassungsverfahren wird durchgeführt:*

- a. *in den Fällen, in denen das Bundesrecht dies verlangt;*
- b. *zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.*

³*Ein Vernehmlassungsverfahren kann ausnahmsweise durchgeführt werden zu Volksinitiativen, Vorhaben wie Berichte, Konzepte und Expertisen sowie Informationsprojekte, mit denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden.*

¹⁰ Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Rechtsgutachten von Prof. FLEINERGERSTER, unter Mitwirkung von lic.iur. Karine SIEGWART, lic.iur. Federico DURBAND und lic.iur. Thierry STEIERT, erstattet der Bundeskanzlei, im Februar 1991, S. 3.

¹¹ Art. 7 VwOG vom 19.9.1978 (SR 172.010), Art. 7 RVOG vom 21.3.1997 (BBl 1997 II 571).

¹² Amtl. Bull. 1989 N 398 ff.

¹³ SR 172.062.

- **Zum Adressatenkreis (Art. 4 Abs. 1 und 3)**

¹ Angehört werden in der Regel die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die für das betreffende Sachgebiet zuständigen Organisationen gesamtschweizerischer Bedeutung.

³ Organisationen und Einzelpersonen, die nicht den Adressaten nach Absatz 1 zuzurechnen sind, werden auf entsprechendes Begehren hin auch mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Sie können ebenfalls Stellung nehmen.

- **Zur Information und Transparenz**

Vernehmlassungsverfahren zu Erlassen der Verfassungs- und Gesetzesstufe sowie zu Verordnungen von besonderer politischer Tragweite dürfen nur vom Bundesrat, nicht von den Departementen, eröffnet werden (Art. 3). Unter Vorbehalt besonderer Vorschriften der Geheimhaltung in Einzelfällen unterliegen die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und später die Stellungnahmen selber nicht dem Amtsgeheimnis und sind grundsätzlich öffentlich. Bei der Eröffnung wird die Bundeshauspresse informiert, die Eröffnung im Bundesblatt bekanntgegeben (Art. 3). Was die Stellungnahmen anbelangt, sind vielfach die entsprechenden Organisationen selber bestrebt, ihre Haltung über die Medien einer breiten interessierten Öffentlichkeit bekannt zu geben. Das für die Vernehmlassung zuständige Departement hat die Vernehmlassungsergebnisse anschliessend auszuwerten. Es erstellt einen rein darstellenden Bericht zum Vernehmlassungsverfahren, welcher den Medien und den Vernehmlassungsteilnehmern (Art. 9 u. 10) abgegeben wird. Dieser Bericht bildet zusammen mit dem Antrag an den Bundesrat, in dem die Vernehmlassungsergebnisse gewichtet werden, wiederum ein Bundesratsgeschäft, über welches die Bundeshauspresse informiert.

3. Überblick über das Vernehmlassungsverfahren in der öffentlichen Diskussion

3.1 Nichts Neues in den Argumentationsketten

Im Jahr 1983 hielt der damalige Bundeskanzler Walter Buser ein Referat über das Vorverfahren der Gesetzgebung vor dem Zürcherischen Juristenverein.¹⁴ Er vermittelte einen umfassenden Überblick über das von ihm seit praktisch zwanzig Jahren aus nächster Nähe beobachtete Vernehmlassungsverfahren. Was an dieser Ansprache frappiert, ist der Umstand, dass sie immer noch aktuell ist, weil sich seither weder in der Praxis des Vernehmlassungsverfahrens noch in deren Beurteilung Wesentliches geändert hat. Einzig die Rechtsgrundlage wurde seither im Zusammenhang mit einer Parlamentsdebatte 1989 zur parlamentarischen Initiative Müller-Aargau geändert.

3.2 Wieso Vernehmlassungsverfahren zum Kern unserer Demokratie gehören

Im wesentlichen sind es immer zwei Argumentationsketten, die eng ineinander verzahnt für die Durchführung von Vernehmlassungen ins Feld geführt werden.¹⁵ Die erste ist am schweizerischen Milizsystem orientiert und auf Praxisnähe, Vollzugstauglichkeit und kostenbewusste Gesetzgebung im Kleinstaat Schweiz ausgerichtet. Die zweite stellt voll auf die Besonderheiten der Referendumsdemokratie schweizerischen Zuschnitts ab.

Konkret wird geltend gemacht, dass das bei den Vollzugsorganen vorhandene Fachwissen genutzt, frühzeitig Mängel, Lücken und Widersprü-

¹⁴ Prof. Dr. Walter BUSER, Das Vorverfahren der Gesetzgebung, Vortrag gehalten am 17.11.1983 in Zürich vor dem Zürcherischen Juristenverein (nicht publiziert).

¹⁵ Auswertung der Verhandlungen im Parlament, der verschiedenen Zeitungsartikel und weiterer nicht publizierter Unterlagen. Ferner: Martin ZOGG, Das Vernehmlassungsverfahren im Bund, Bern 1988 (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 2). Zusätzlich zu den in Anm. 1 zitierten Presseartikeln sind zu erwähnen: Basler Zeitung (Peter Amstutz) vom 4.1.1995, Der Bund vom 4.1.1995, St.Galler Tagblatt vom 5.1.1995.

che in der Gesetzgebung aufgedeckt werden könnten. Gleichzeitig träten durch das Vernehmlassungsverfahren die verschiedenen politischen Interessen klar zu tage. Frühzeitig könne eruiert werden, von welcher Seite der Vorlage politischer Widerstand erwachsen werde. Die Realisierungschancen im Parlament oder vor allem in einem späteren Referendum könnten abgetastet und die Vorlage aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse abgeändert und politisch neu situiert werden. Das etwas langwierige Vorverfahren der Gesetzgebung sei letztlich sehr effizient, sei es doch geeignet, eine zielgerichtete Gesetzgebungsarbeit im Parlament zu erleichtern und einen möglichen "Scherbenhaufen" in der Referendumsabstimmung zu verhindern. Ferner führe das Vernehmlassungsverfahren zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsarbeit, welche nicht nur der Information, sondern auch der Meinungsbildung und schliesslich einem raschen Vollzug bei den späteren Anwendern diene.

3.3 Grundsätzliche Einwände gegen das Vernehmlassungsverfahren

In den Kreisen, die dem Vernehmlassungsverfahren kritisch gegenüber stehen, finden wir ebenfalls zwei Argumentationsketten, die jedoch zwei deutlich unterschiedliche Positionen markieren. Nur bei der ersten werden Grundfragen der schweizerischen Demokratie aufgeworfen. Vielfach werden diese aber doch mit Elementen der zweiten Argumentationskette verknüpft, welche nur die unbefriedigende Praxis ins Visier nimmt. Hinter der grundsätzlichen Kritik steht die Befürchtung, dass sich Partikularinteressen gegenüber den Allgemeininteressen zu stark durchsetzen können und dass das Vernehmlassungsverfahren nichts anders sei als das Vehikel des zu raschen und zu lauen Kompromisses. Dieses führe letztlich zu verwässerten Vorlagen ohne Innovationsgehalt, zu einer konflikt-scheuen Politik und zur Dominanz der politischen Lobby, kurzum zum "Filz". Der politische Interessenausgleich erfolge so im vorparlamentarischen Verfahren statt im Parlament. Zur Führungsschwäche der Regierung geselle sich ein schwaches Parlament mit schwachen Parteien, denen potentere Wirtschaftsorganisationen längst den Rang abgelaufen hätten. Das Vernehmlassungsverfahren sei letztlich nicht viel wert, wenn nicht gar unnütz und schädlich, verschlinge es doch Zeit und Ressourcen,

die besser für Innovation, Kreativität und politisch-strategische Arbeit eingesetzt würden.

3.4 Kritik allein an der Vernehmlassungspraxis

Bei der zweiten Argumentationskette stehen Fragen des Stellenwerts der Vernehmlassungen und ihrer konkreten Durchführung im Brennpunkt der Kritik. Argumentiert wird mit den zu zahlreichen Vernehmlassungen, auch zu Detailfragen, welche von den Adressaten nicht mehr sinnvoll bewältigt werden könnten. Zeitdruck und Mangel an personellen Ressourcen führten zu qualitativ ungenügenden Stellungnahmen oder zur Abhängigkeit von Experten in- und ausserhalb der eigenen Organisation. Vielfach fehle den Vernehmlassungen auch die erforderliche Repräsentativität, sei es doch aus verschiedensten Gründen nicht möglich, die eigenen Verbandsmitglieder zu konsultieren und einen Meinungsbildungsprozess einzuleiten. Den Stellungnahmen fehle somit die nötige Bindungswirkung, hielten sich doch ganze Fraktionen oder zumindest einzelne prominente Parlamentarier und Parlamentarierinnen nicht immer an die von ihrer Partei abgegebene Stellungnahme. Zudem sei die Auswertung der Vernehmlassungen durch den Bundesrat mehr als fragwürdig, würden doch die Stellungnahmen rein quantitativ ausgewertet, statt politisch gewichtet. Gefordert wird daher eine klare rechtliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens, verbunden mit einer klaren Straffung. Welches die Kriterien für eine Reduktion der Vernehmlassungen auf die absolut nötigen und zwingenden Fälle sind, wird jedoch nicht präzisiert.

4. Parlamentarische Debatten - Suche nach dem Ei des Kolumbus

4.1 Grundsätzliche Verbesserungen sind nötig - aber welche?

Ein kurzer Überblick über die eingereichten parlamentarischen Vorstösse und die Ratsdebatten zeigt, dass wiederholt nach Möglichkeiten gesucht wurde, das Vernehmlassungsverfahren zu vereinfachen und zu straffen. Stets führten diese Debatten jedoch zum Ergebnis, dass am Grundsätzli-

chen nichts verändert werden könne, jedoch die Praxis zwingend verbessert werden müsste. Interessant ist vor allem die Diskussion zum konferenzziellen Verfahren.

Die parlamentarische Initiative Müller-Aargau (LdU/EVP-Fraktion), welche schliesslich zur heutigen Verordnung führte, verfolgte zwei Ziele, nämlich eine Regelung durch ein Bundesgesetz und eine verfahrenstechnische Straffung mit dem mündlichen (konferenzziellen) Verfahren als Normalfall.¹⁶ Mit dem Argument, dass nur ein schriftliches Verfahren die nötige Klarheit der Meinungsäusserungen garantiere, beantragte Nationalrätin Judith Stamm namens der Kommissionsmehrheit die Überweisung einer Motion mit dem Auftrag an den Bundesrat, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich zu regeln. Schliesslich wurde die Motion als Postulat überwiesen, nachdem Bundeskanzler Walter Buser dargelegt hatte, dass der Bundesrat gewillt sei, die bestehenden Richtlinien in eine Verordnung umzuwandeln, die Form des Gesetzes jedoch für die zu regelnde Materie zu starr sei. Damit war zwar die Frage vom Tisch, welches die geeignete Rechtsform sei, nicht aber die Frage des konferenzziellen Verfahrens.

In derselben Debatte erklärte sich der Bundesrat bereit, ein Postulat entgegenzunehmen, mit welchem eine empirische Studie zu Praxis, Auswirkungen und möglichen Vereinfachungen des Vernehmlassungsverfahrens verlangt wurde. In der Folge gab die Bundeskanzlei ein Rechtsgutachten bei Professor Fleiner in Auftrag, welches im Februar 1991 abgeliefert wurde. Anhand von drei konkreten Fallbeispielen (zur Initiative für einen Kulturartikel, zum USG und zur UVPV) wurde nachgewiesen, dass das Vernehmlassungsverfahren auf allen Stufen - Verfassung, Gesetz und Verordnung - seine Daseinsberechtigung hat, womit wiederum der bisherige Geltungsbereich bestätigt wurde.

4.2 Der Teufel liegt in der Anwendung der neuen Verordnung

Nur zwei Jahre nach Inkraftsetzung der Verordnung reichte Nationalrat Leuba (Liberale Fraktion) ein Postulat ein, in dem er die Beschränkung

¹⁶ Amtl. Bull. 1989 N 398 ff.

der Vernehmlassungen auf die in Artikel 1 genannten Gegenstände und eine strikte Einhaltung der Frist von drei Monaten verlangte.¹⁷ Als einzigen Revisionspunkt brachte er den völligen Verzicht auf das konferenzzielle Verfahren ein. Er beklagte sich darüber, dass sich trotz Verordnung die Situation verschlimmert habe, da der Begriff der erheblichen Tragweite in Artikel 1 zu extensiv interpretiert werde und somit zu viele Vernehmlassungen durchgeführt würden. Zudem ärgerte er sich darüber, dass der Bundesrat ausgerechnet für die wichtige Frage der Regierungsreform ein konferenzzielles Verfahren gewählt habe. Tatsächlich stand dieses Geschäft an den traditionellen von Wattenwyl-Gesprächen mit den Vertretungen der Bundesratsparteien zur Diskussion, und anschliessend konsultierte der Bundesrat ausnahmsweise auch die Vertretungen der übrigen Parteien. Der Bundesrat war bereit, das Postulat entgegenzunehmen, welches denn auch überwiesen wurde und noch hängig ist.

Was das konferenzzielle Verfahren anbelangt, ging eine Interpellation Camponovo (FDP) in völlig entgegengesetzte Richtung.¹⁸ Er fragte 1994 den Bundesrat an, ob es nicht sinnvoll wäre, namentlich die Kantone vermehrt in die politische Entscheidungsfindung auf Bundesebene einzubeziehen und zu diesem Zweck Hearings - mit Simultanübersetzung für alle drei Landessprachen - als neue Form der Vernehmlassung einzuführen. In seiner Antwort wies der Bundesrat darauf hin, dass das konferenzzielle Verfahren generell stark umstritten sei, die Gliedstaaten aber bereits das Kontaktgremium Bund-Kantone zur gegenseitigen Absprache nutzen.

4.3 Bleibt das "Malaise" als unlösbares Problem bestehen?

Wie kein anderer parlamentarischer Vorstoss führte der jüngste dieser Serie, die bereits eingangs erwähnte parlamentarische Initiative Dünki (LdU/EVP-Fraktion) vom Sommer 1996, zu einem beachtlichen Presseecho.¹⁹ Nationalrat Dünki hatte bereits 1991 in einer Einfachen Anfrage seinem Unmut über die Auswahlkriterien für die Einladung zu Vernehmlassungen und für die Vertretungen in ausserparlamentarischen

¹⁷ Amtl. Bull. 1994 N 603 ff.

¹⁸ Amtl. Bull. 1994 N 1214 ff.

¹⁹ Vgl. Anm. 1 und 3.

Kommissionen Ausdruck gegeben. Anlass seines Vorstosses war der Umstand, dass die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) als zweitgrösster Arbeitnehmerdachverband in konkreten Einzelfällen nicht berücksichtigt worden war.²⁰

Neue Argumente tauchten zwar auch in der Diskussion zu diesem Vorstoss kaum auf, weder zur Untermauerung, weshalb das Vernehmlassungsverfahren staatspolitisch unverzichtbar sei, noch zu den bekannten Einwänden grundsätzlicher Art oder auch nur zur bestehenden Praxis. Etwas überraschend war bloss der Umstand, dass der Vorstoss im Sommer 1996 spontan auf breite Sympathie auch bei den Regierungsparteien FDP und CVP stiess, obwohl diese selbstverständlich keine Abschaffung, sondern bloss eine Straffung befürworteten. Wieder einmal wurde die grosse Belastung durch die Vernehmlassungen, namentlich in den Parteisekretariaten von FDP und CVP, beklagt, und auch die NZZ handelte das Verfahren unter dem Titel "inflationäre Polit-Bürokratie" ab.²¹ Verlangt wurde eine Straffung, ohne dass aber neue praktikable Vorschläge auf den Tisch gebracht wurden.

4.4 Untersuchung und Empfehlungen der Verwaltungskontrolle (VKB)

Es blieb somit nur der Weg der Verbesserungen im Rahmen der geltenden Verordnung. Im Herbst 1994 beauftragte der Bundesrat seine Verwaltungskontrollstelle mit der Prüfung des Vernehmlassungsverfahrens. Konkreter Anlass für diesen Auftrag war ein entsprechendes Schreiben der GPK NR. Im Bericht vom Februar 1995 zur Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens stellte die VKB fest, dass die Verordnung von 1991 und das dazu ausgearbeitete Handbuch von 1994 zwar sehr positiv aufgenommen wurden, jedoch deren Anwendung insbesondere bei den Vernehmlassungen auf Departementsstufe mangelhaft sei. So würden etwa aus übertriebener Vorsicht zu viele Vernehmlassungen bei zu grossem Adressatenkreis durchgeführt und zu umfangreiche Materialien ohne klare Fragestellungen verschickt. Ferner werde entgegen Artikel 3 der

²⁰ Amtl. Bull. 1991 N 1418 ff.

²¹ Vgl. Anm. 1.

Verordnung die Einleitung dieser Departementsverordnungen nicht im Bundesblatt publiziert. Der Bericht enthielt zudem eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zur verwaltungsinternen Vorbereitung und Durchführung der Verfahren.

4.5 Zahlreiche Verbesserungen im administrativ-organisatorischen Bereich

Mit Beschluss vom 20. März 1995 wies der Bundesrat seine Verwaltungsstellen an, diese Verbesserungsvorschläge umzusetzen. Die Bundeskanzlei verstärkte ihre Aufsichtsmaßnahmen und legte bereits am 1. Februar 1996 einen Bericht über den Vollzug der beschlossenen Massnahmen vor. Namentlich hatten die Generalsekretariate eine Verbindungsperson zur Beratung der Ämter in Fragen des Vernehmlassungsverfahrens zu bestimmen. Die Departemente waren gehalten, künftig in jedem Antrag auf Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens die Notwendigkeit und die Form der Durchführung (schriftlich oder konferenziell) zu begründen. Zahlreiche weitere administrativ-technische Massnahmen wurden realisiert, andere erwiesen sich als nicht besonders tauglich und wurden wieder fallengelassen. Zu diesen letzteren gehören Vorschläge zum Einbezug anderer Informationsquellen, wie z.B. von Meinungsumfragen oder Diskussionen an Radio und Fernsehen.

4.6 Vorläufig keine Revision der geltenden Verordnung

Wiederholt kam das Vernehmlassungsverfahren in den monatlichen Konferenzen der Generalsekretäre (GSK) zur Sprache. Das Ergebnis dieser Verhandlungen fand seinen Niederschlag in einem Papier, welches Ende August 1996 gar auf der Traktandenliste für die von Wattenwyl-Gespräche stand. In diesem Papier wird dargelegt, dass nach Meinung der GSK kein Handlungsbedarf im Sinn einer Revision der neuen Verordnung bestehe, jedoch organisatorische Verbesserungen bei der Durchführung und vor allem der Planung möglich seien und auch bereits eingeleitet wurden. Eine inflationäre Zunahme der Zahl der Vernehmlassungen seit 1970 sei gemäss Statistik nicht ausgewiesen. In der Praxis habe sich die konferenzielle Durchführung nicht bewährt, da die Konferenzteilnehme-

rinnen und -teilnehmer häufig nicht definitiv entscheiden könnten und somit nach der Konferenz zusätzlich eine schriftliche Stellungnahme nötig werde.²²

5. Persönliche Beurteilung und Einordnung in grössere Zusammenhänge

5.1 Verbesserungen im administrativ-organisatorischen Bereich

Zweifellos ist auf dem von der Bundeskanzlei beschrittenen Weg weiter voranzugehen. Noch gibt es verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten, namentlich im Bereich der verbesserten Planung bei Vernehmlassungen auf Departementsstufe, der "Triage" der Geschäfte, bei denen auf eine Vernehmlassung verzichtet werden kann und bei der Anleitung und Kontrolle optimaler Vernehmlassungsunterlagen.²³ Dies führt zu einer scheinbaren Paradoxie: Die Verwaltung müsste vorerst ihren Aufwand für die Durchführung der Vernehmlassungen steigern, denn kürzere und prägnanter gefasste Materialien geben meist nicht weniger, sondern wesentlich mehr Arbeit.

Allenfalls könnten und müssten die Aufsichtskompetenzen der Bundeskanzlei verstärkt werden. Dies betrifft sicher die Einhaltung der Vorgaben bei den Departementsvorlagen. Eventuell wäre den Vernehmlassungsadressaten eine Art Deklarationspflicht aufzuerlegen, indem klar dargelegt werden müsste, wie eine Stellungnahme zustande kam. Die Kritik, in dem vom Bundesrat veröffentlichten Bericht zum Ergebnis der Vernehmlassung würden die Stellungnahmen nicht gewichtet, greift allerdings ins Leere. Bewusst wird dieser Bericht wertneutral abgefasst. Die Gewichtung durch den Bundesrat erfolgt im Rahmen des nicht öffentlich zugänglichen Antrags an den Bundesrat zum weiteren Vorgehen.

²² Internes Papier der Bundeskanzlei vom 27.8.1996. Vgl. Tagespresse vom 31.8.1996.

²³ Verbesserungen im administrativ-organisatorischen Bereich wurden insbesondere mit dem Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren der Bundeskanzlei vom 1.3.1994 (EDMZ) erreicht.

Mit administrativ-organisatorischen Verbesserungen kann aber ein Grundproblem der heutigen Zeit nicht gelöst werden: die wachsende Komplexität der Sachverhalte, die immer mehr Fachwissen voraussetzt. Interessanterweise beweist die Statistik der Bundeskanzlei, dass zumindest die Zahl der wichtigen, auf Stufe Bundesrat eröffneten Vernehmlassungen seit 1970 nicht angestiegen ist. Wieweit ein Anstieg bei den weniger wichtigen Vorlagen auf Stufe Departement vorliegt, lässt sich aufgrund der heute noch mangelnden Angaben nicht feststellen. Wenn aber die Konsultierten über die zunehmende Belastung klagen, so dürfte vermutlich nicht nur die Anzahl der Vorlagen, sondern vor allem auch der Komplexitätsgrad mitentscheidend sein.

5.2 Löst eine neue Einstellung bei den Adressaten das Problem?

Zwar klagen verschiedene Vernehmlassungsadressaten über die Papierflut im allgemeinen, reagieren aber gleichzeitig geharnischt, sollte sie die Verwaltung einmal nicht von sich aus mit den Unterlagen bedienen. Schon alt Bundeskanzler Buser hat vor einem Jahrzehnt festgestellt, dass er rückblickend auf 20 Jahre Vernehmlassungsverfahren nie einen Brief von jemandem erhalten habe, der nicht mehr konsultiert werden wollte, sondern ausschliesslich Post von neuen Organisationen, die auch noch eingeladen werden möchten.²⁴

Zudem scheint es den Adressaten äusserst schwer zu fallen, selbst eine Priorisierung vorzunehmen und bei Vorlagen, die für sie von weniger zentralem Interesse sind, auf eine Stellungnahme zu verzichten. Dies ist eigentlich sehr erstaunlich, zumindest wenn im gleichen Atemzug darüber geklagt wird, es würden zu viele Vernehmlassungen auch zu Unwichtigerem lanciert, und auch schon eine Art "Verschwörungstheorie" vorgebracht wurde, wonach die Parteien und Organisationen bewusst überflutet würden, um sie von Wichtigerem abzuhalten.²⁵ Stets einhellig abgelehnt wurde das "Hol-Prinzip", wonach die Vernehmlassungsadressaten selber aktiv die Unterlagen für eine Stellungnahme anfordern müssten.

²⁴ Amtl. Bull. 1989 N 407.

²⁵ Die Weltwoche (Martin A. Senn) vom 8.8.1996.

Nur die konsequente Beschränkung der Anzahl der Vernehmlassungsverfahren auf das absolut Notwendige würde Adressaten und Verwaltung effektiv entlasten. Eine allseits akzeptierte Definition dessen, was absolut notwendig ist und worauf gegebenenfalls verzichtet werden könnte, liegt aber nicht vor. Bei der Umsetzung dieser vielfach vorgebrachten Forderung bewegt man sich sehr rasch in Grundsatzfragen der Demokratie.

5.3 Die Demokratie ist keine einfache Regierungsform

Das heutige Vernehmlassungsverfahren ist als partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie ausgestaltet und unterliegt somit wie alle demokratischen Einrichtungen dem komplizierten politischen Spiel einer Referendumsdemokratie. Zweifellos ist es kein einfach zu handhabendes Instrument und auch scheinbar klare Forderungen, wie diejenige nach einer Beschränkung auf die absolut nötigen Vernehmlassungen und eine restriktive Praxis beim Adressatenkreis, erweisen sich bei konkreter Betrachtung als schwierig umsetzbar.

Eine Einschränkung des Geltungsbereichs allein auf Erlasse und völkerrechtliche Verträge, eventuell gar nur für die Stufe Bundesrat, trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass mit der streng juristisch definierten Rechtsform die politische Bedeutung eines Geschäfts nicht abschliessend definiert ist. Die Verordnung hält daher in Artikel 1 bewusst den nötigen Ermessensspielraum offen und lässt zu, dass ausnahmsweise auch Vernehmlassungen zu Volksinitiativen, Berichten, Konzepten, Expertisen und sogar Informationsprojekten in die Vernehmlassung geschickt werden.

Vielfach wurden auch Einschränkungen des Adressatenkreises diskutiert. Erst das in der heutigen Verordnung verankerte Prinzip, dass jede Einzelperson die Vernehmlassungsunterlagen verlangen kann und niemand ausgeschlossen wird, macht das Verfahren zu einem partizipatorischen Instrument. Zusammen mit den Ordnungsbestimmungen zur Information ist es Garant für die demokratische Einbettung des Vorverfahrens in den Gesetzgebungsprozess. Andere Anregungen, wie z.B. diejenige des Politologen Hans Hirter, die Parteien seien nicht mehr zu begrüssen, da

sie im Parlament zum Zuge kämen, sind vielleicht in der Theorie, kaum aber in der schweizerischen Praxis denkbar.²⁶

Ein klare Zuweisung - hier Vernehmlassung zur Erhebung von politischen Interessenlagen, dort ausserparlamentarische Expertenkommissionen zum Einholen von Fach- und Vollzugswissen - ist in einem Kleinstaat wie der Schweiz ebenfalls wenig praktikabel. Erstens sind es dann doch stets dieselben Fachleute, die zum Zug kommen, und zweitens ist die berühmte Vollzugstauglichkeit sowohl von Fachwissen wie politischen Interessenlagen abhängig.

Niemand kann zudem ernsthaft glauben, das Lobbying sei mit einer Zurückbindung des Vernehmlassungsverfahrens einzudämmen. Die Drähte zwischen Pressure-groups und Politik würden nur im Verborgenen umso heisser laufen. Der grosse Vorteil des Vernehmlassungsverfahrens besteht darin, dass diese Interessenlagen transparent und somit auch kontrollierbar werden, und sowohl Presse wie Öffentlichkeit die Entstehung und Abwandlung von Rechtstexten mitverfolgen können. Nichts wirkt Partikularinteressen mehr entgegen als Transparenz. Sie kann als Mittel eingesetzt werden, einen effektiven Interessenausgleich zu bewirken. Gerade dieser Aspekt der Transparenz spricht gegen konferenzielle Verfahren bei wichtigen Fragen, falls nicht hohe Dringlichkeit ein schriftliches Verfahren ausschliesst und ein ersatzweises konferenzielles Verfahren immer noch besser ist als ein völliger Verzicht.

Vielleicht im Einzelfall zutreffend, aber kaum generalisierbar sind andere demokratie-theoretische Vorbehalte, wie der Vorwurf, wonach Vernehmlassungen dazu verleiten, dass der Bundesrat seine Führungsaufgabe auf das Problem der Akzeptanz reduziere oder dass das Verfahren generell ein Verwässerungsinstrument sei, welches das Parlament schwäche. Zweifellos würde das Parlament nicht effizienter arbeiten können, wenn es eine Debatte über politische Interessenlagen, statt bereits eine Debatte zu einem konkreten Konfliktlösungsmodell führen müsste. Wiederholt hat das Parlament auch bewiesen, dass es durchaus in der Lage ist, einen durch die Mängel des Vernehmlassungsverfahrens

²⁶ Die Weltwoche (Martin H. Senn) vom 8.8.1996, Berner Zeitung (Erika Gisler) vom 27.8.1996.

gezogenen Entwurf völlig abzuändern. Dies war jüngst der Fall bei der 10. AHV-Revision oder auch beim Arbeitsgesetz.²⁷

5.4 Die Reform der politischen Institutionen

Wir leben heute in einer Zeit grosser Reformen: Das Parlament hat in der Märzsession 1997 das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) beschlossen, Regierungs- und Verwaltungsreform sind weiterhin in vollem Gang. Auch die Parlamentsreform schreitet voran²⁸, und die parlamentarischen Kommissionen beugen sich über die Verfassungsreform. Bereits haben die beiden Staatspolitischen Kommissionen einen Zusatzbericht vorgelegt, welcher für die Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Parlament und Bundesrat tiefgreifende Änderungen vorsieht²⁹.

Diese Reformwerke sind vor dem Hintergrund tiefgreifender Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft und den sich daraus ergebenden Herausforderungen für die politischen Instanzen zu sehen. Angesprochen ist ein sichtbarer Funktionsverlust des Staates, der einen Machtverlust von Parlament und Regierung einschliesst. Gefragt ist eine Optimierung von Politik und Verwaltung in Zeiten allseits knapper Ressourcen, sowohl finanzieller, personeller wie auch politischer Konsens. Die Grenzen des vor allem durch Verordnungen und Gesetze gesteuerten modernen Leistungsstaates sind sichtbar geworden. Zu erwähnen sind einmal Vollzugsschwierigkeiten, wie z.B. bei der Luftreinhalte-Verordnung, ferner die schwindende Akzeptanz staatlicher Interventionen, und schliesslich stellt sich generell die Frage nach der Effektivität der zahlreichen in Kraft gesetzten rechtlichen Regelungen. Diese Veränderungen sind durchaus mit denjenigen vor fünfzig Jahren vergleichbar, als der Nach-

²⁷ 10. AHV-Revision, Schlussabstimmung vom 7.10.1994, Amtl. Bull. **1994** N 1960 ff. Arbeitsgesetz, Schlussabstimmung vom 22.3.1996, Amtl. Bull. **1996** N 636 ff.

²⁸ Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15.12.1995, BBl **1996** II 428 ff.

²⁹ Bundesversammlung, Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6.3.1997, BBl **1997** III 245 ff.

wächterstaat zum Sozial- und Wirtschaftsstaat mutierte und sich im Gleichschritt das Vernehmlassungsverfahren herausbildete. Mit dem heutigen Wandel des Staatswesens wird zweifellos auch das Vorverfahren der Gesetzgebung tangiert werden. Im folgenden müssen ein paar Gedanken hierzu genügen, da zurzeit die Tragweite verschiedener Entwicklungen und Reformvorschläge noch gar nicht absehbar ist.

Die neuen Entwicklungen sind einmal charakterisiert durch ein wachsendes Gewicht der Ergebnis- oder Output-Orientierung aufgrund ökonomischer Kriterien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlicher Massnahmen. Diese stellt sich neben die bisherige Input-Orientierung, basierend auf dem Legalitätsprinzip und einer vor allem juristischen Betrachtungsweise. Es genügt nicht mehr, dass staatliche Massnahmen rechtlich abgestützt sind, sie müssen sich auch als wirksam und wirtschaftlich erweisen, d.h. sie müssen die gestellten Aufgaben erfüllen und die Probleme mit vertretbarem Aufwand lösen. Das Vorverfahren der Gesetzgebung ist Teil der Input-Steuerung, auf der anderen Seite der Output-Steuerung wären die Gesetzesevaluationen anzusiedeln. Die Staatspolitischen Kommissionen schlagen denn auch in ihrem Zusatzbericht einen entsprechenden neuen Verfassungsartikel vor, welcher die Bundesversammlung zur Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes anhält, wobei nicht nur die Evaluation der Bundesgesetze, sondern auch die Auswirkungen von "Nichthandeln", d.h. die Folgen unterlassener Handlungen untersucht werden sollen.³⁰ Angesprochen sind damit nachträgliche wissenschaftlich aufwendige Untersuchungen zu den gewollten wie auch den nicht beabsichtigten und unerwünschten Wirkungen und Nebenwirkungen. Mit Fug und Recht stellt sich somit die Frage nach einer möglichen, wünschbaren oder auch unerwünschten Gewichtsverschiebung zwischen den neuen output-orientierten, sicher äusserst kostenintensiven wissenschaftlichen Evaluationen und dem bisherigen input-orientierten, auf dem kostengünstigen Milizsystem basierenden Vorverfahren der Gesetzgebung.

Veränderungen im Vorverfahren der Gesetzgebung bringt ein zweites Novum mit sich. Die grossen Unternehmensreformen (Post, Telecom, Bahn, Rüstungsbetriebe etc.) der jüngsten Zeit markieren klar den neuen Trend: rechtliche Verselbständigung und erhöhte Autonomie, bei gleich-

³⁰ Anträge der SPK SR und NR zu Art. 159 VE, BBl 1997 III 286 u. 313.

zeitiger Schaffung von Wettbewerbsbedingungen und teilweiser Öffnung für privates Kapital. Es entstehen neue, nach den Methoden des New Public Management (NPM) geführte Unternehmen, bei denen es immer schwieriger wird, öffentliche und private Aufgaben klar voneinander zu trennen³¹.

Auch in weniger spektakulären Fällen hat sich quasi unbemerkt ein Funktionswandel vollzogen. So z.B. wenn in der Gesetzgebung verstärkt auf freiwillige Vereinbarungen mit Privaten und auf Selbstregulierungsmechanismen gesetzt wird. Dies ist besonders deutlich im Umweltschutzbereich. Mit der CO₂-Vorlage liegt sogar erstmals ein Gesetzesentwurf für eine CO₂-Abgabe vor, die im besten Fall - falls die übrigen Massnahmen genügend greifen - gar nie zur Anwendung kommen soll.³² Wie stehen diese immer häufigeren freiwilligen Vereinbarungen zum transparenten Vorverfahren der Gesetzgebung? Zwar mögen informelle Zusammenarbeit, freiwillige Vereinbarungen und Aushandlungen zwischen öffentlichen und privaten Stellen die Akzeptanz, Wirksamkeit und Steuerungsfähigkeit verbessern. Gleichzeitig führen sie aber auch zu grösserer Unübersichtlichkeit und Intransparenz und stellen sich gewichtige Fragen der Kontrolle durch die politischen Instanzen.

Mit dem neuen RVOG wurde nicht nur eine Versuchsphase für die Führung geeigneter Bundesstellen nach NPM-Methoden verankert, sondern daran über eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) anknüpfend auch das neue Instrument des parlamentarischen Auftrags. Gemäss dem neuen RVOG kann der Bundesrat bestimmten Gruppen und Ämtern nach vorgängiger Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommission Leistungsaufträge erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit bestimmen. Mit dem Auftrag kann das Parlament den Bundesrat anweisen, einen Leistungsauftrag nach RVOG zu erlassen

³¹ Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrates vom 25.6.1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben, BBl 1997 III ...

³² Botschaft und Entwurf zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Abgabe, BBl 1997 III 410ff.

oder zu ändern. Dieser wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.³³

Die Staatspolitischen Kommissionen beantragen in ihrem Zusatzbericht, dieses neue Instrument des Auftrags zu generalisieren und in der Verfassung zu verankern. Im Kompetenzbereich des Parlaments soll er als Weisung, im Kompetenzbereich des Bundesrates als Richtlinie wirken.³⁴

In seiner Stellungnahme zu diesem Zusatzbericht hat der Bundesrat festgehalten, dass er dem generalisierten Instrument des Auftrags gegenüber "grösste staatspolitische Bedenken" hege und dessen Einführung ablehne. Dieser widerspreche dem im Bereich der Staatsleitung unabdingbaren Erfordernis der klaren Zuordnung der Zuständigkeiten sowie der Einheit von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Zudem sei für die Verabschiedung eines Auftrags mit Richtliniencharakter das gleich aufwendige parlamentarische Verfahren mit Differenzbereinigung vorgesehen wie für einen Auftrag mit Weisungscharakter. Aufgrund der politischen Verbindlichkeit nähere dieser sich faktisch einer Weisung. Der Bundesrat empfahl, vorerst beschränkt auf dem Gebiet der Leistungsaufträge Erfahrungen zu sammeln und diese im Sinn von Artikel 65 RVOG zu evaluieren, bevor eine Generalisierung erfolge und das neue Instrument in der Bundesverfassung verankert würde.³⁵

Es fragt sich, wieweit im Zusammenhang mit diesen Aufträgen die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens noch sinnvoll wäre. Zweifellos wäre die politische Bindungswirkung dieses Auftrags unabhängig seines Rechtscharakters sehr gross. Was bedeutet es für das Vorverfahren der Gesetzgebung, wenn künftig das Parlament mittels des Auftrags klare Vorgaben für eine Gesetzesrevision oder ein neues Gesetz beschliesst. Braucht es da noch ausserparlamentarische Expertenkom-

³³ Art. 44, 65 RVOG und Art. 22^{quater} GVG, Bbl 1997 II 578, 585 (Referendumsvorlage).

³⁴ Bundesversammlung, Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6.3.1997, BBl 1997 III 291ff. u. 315 (VE, neuer Art. 161^{quater} VE).

³⁵ Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform. Bundesversammlung, Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Stellungnahme des Bundesrates vom 9.6.1997, BBl 1997 III ...

missionen und Vernehmlassungsverfahren? Wäre es dann nicht besser, wenn der Auftrag, bevor er dem Bundesrat erteilt wird, in Vernehmlassung gegeben würde? Ein analoges Verfahren kommt übrigens heute schon ausnahmsweise zur Anwendung bei parlamentarischen Initiativen oder sehr wichtigen Kommissionsberichten, welche der Bundesrat im Auftrag der parlamentarischen Stellen in Vernehmlassung gibt.³⁶

Diese Ausführungen zu möglichen künftigen Entwicklungen sollen genügen um darzulegen, dass auch beim Vernehmlassungsverfahren sehr vieles in Fluss kommen könnte. Die Anstösse dazu gehen allerdings nicht vom Verfahren als solchem aus, sondern von sehr viel umfassenderen Entwicklungen, welche geeignet sind, das heutige Staatswesen von Grund auf zu verändern.

³⁶ Verfahren gemäss Art. 21^{quater} GVG.

