

Das Parlament und die Vernehmlassung : der Wandel der parlamentarischen Rezeption als Hinweis auf die Erstarkung des Parlaments nach den Parlamentsreformen der frühen 1990er-Jahre

Autor(en): **Bieri, Niklaus**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **25 (2018)**

Heft 3: **Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848 = Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848**

PDF erstellt am: **11.03.2020**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-813650>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Parlament und die Vernehmlassung

Der Wandel der parlamentarischen Rezeption als Hinweis auf die Erstarkung des Parlaments nach den Parlamentsreformen der frühen 1990er-Jahre

Niklaus Bieri

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurde im Parlament immer wieder der zu grosse Einfluss von Wirtschaftsverbänden auf die Gesetzgebung beklagt.¹ Es sei «nun aber wohl nicht zu bestreiten, dass es [das Parlament] nach dem Zweiten Weltkrieg bis weit in die siebziger Jahre hinein an Einfluss auf die Gesetzgebung verloren hat», schrieb Klöti 1987.² Besonders in Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren zeigten sich die im Parlament geäusserten Sorgen um den Einfluss, versuchten doch Verbände mit ihrer Teilnahme an der Vernehmlassung die Gesetzesvorlage zu beeinflussen. Mit der Eröffnung einer Vernehmlassung lädt der Bundesrat interessierte Kreise ein, zu einem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen und dabei relevante Argumente in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Vernehmlasser werden damit zu Akteuren im Gesetzgebungsprozess. Das Parlament sieht jedoch sich selbst als Ort, an dem der Interessenausgleich und die Gesetzgebung stattfinden sollen. In der Vernehmlassung tritt der Bundesrat direkt in Kontakt mit den von der Gesetzesvorlage betroffenen Kreisen. Wiederholt war diese Nähe von Regierung, Verwaltung und den an der Vernehmlassung teilnehmenden Organisationen Parlamentsmitgliedern aus allen Fraktionen suspekt: Sie sahen sich im frühen Stadium der Diskussion über neue Gesetzesnormen aussen vor gelassen. Mit zahlreichen Vorstössen strebten Parlamentsmitglieder aller Fraktionen eine Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens an, um mehr Transparenz und eine Eindämmung des Einflusses der Wirtschaftsverbände zu erreichen. Als das Parlament aber nach langem Ringen um die Reglementierung des Verfahrens im Frühjahr 2005 ein Vernehmlassungsgesetz annahm, erlaubte es damit eine Ausweitung der Vernehmlassung und eine Stärkung der Vernehmlasser. Diese Haltung erscheint widersprüchlich. Der scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn auf die Gründe der Skepsis und auf die strukturellen Gegebenheiten im Parlament geschaut wird. Die parlamentarische Kritik an der Vernehmlassung wird im Folgenden anhand der parlamentarischen Vorstösse zum Vernehmlassungsverfahren dargelegt. Aus den Begründungen der Vorstösse wird deutlich, wie sich der Kern der Kritik aus dem Parlament über die Zeit veränderte. Weiter wird aufgezeigt, wie sich die Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens seit den

1970er-Jahren entwickelte und wie sich strukturelle Reformen auf das Parlament auswirkten. Schliesslich wird die Schlussfolgerung gezogen, dass der Wandel in der Rezeption des Vernehmlassungsverfahrens im Parlament als Hinweis auf die Erstarkung des Parlaments nach den Parlamentsreformen der 1990er-Jahre gesehen werden kann.

Die parlamentarischen Vorstösse zum Vernehmlassungsverfahren

Von 1945, als mit der Annahme der Wirtschaftsartikel im Parlament der rechtliche Grundstein für die Anhörung der Wirtschaftsverbände gelegt wurde, bis 2017 wurden im Parlament mindestens 45 Anfragen, Postulate, Motionen, Interpellationen und parlamentarische Initiativen zum Vernehmlassungsverfahren behandelt. Weitere Vorstösse und Anfragen aus diesem Zeitraum nahmen Bezug auf einzelne Vernehmlassungsverfahren und betrafen fallspezifische Aspekte, nicht jedoch das Verfahren an sich. Bis auf zwei Anfragen und eine Interpellation wurden alle gefundenen Vorstösse im Nationalrat eingereicht. Das Fehlen von diesbezüglichen Vorstössen im Ständerat deutet darauf hin, dass die versuchte Einflussnahme Dritter auf die Gesetzgebung im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens in der kleinen Kammer keine Sorgen bereitete. Vielleicht war in der Ständekammer mehr Verständnis für den Einbezug Dritter vorhanden, weil die Kantone ein starkes Interesse bekundeten, in die Bundesgesetzgebung eingebunden zu werden.

Von 1946 bis 1986 wurden 19 parlamentarische Vorstösse eingereicht, wovon zehn eine Regelung des Vernehmlassungsverfahrens verlangten.³ Zwar gab es in der Bundesverfassung von 1874 Artikel über die Anhörung der Kantone und der zuständigen Organisationen⁴ und mit den Wirtschaftsartikeln von 1947 auch eine Grundlage für die Anhörung der Wirtschaftsverbände, darüber hinaus war das Vernehmlassungsverfahren jedoch nur durch eine Richtlinie des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) von 1950 geregelt.⁵ Um dem parlamentarischen Drängen nach Reglementierung zu entsprechen, gab der Bundesrat 1970 Richtlinien aus.⁶ Bis 1986 verlangte das Parlament jedoch weiterhin in sporadischen Vorstössen eine gesetzliche Regelung. Weitere sieben Vorstösse zwischen 1946 und 1986 verlangten nach mehr Transparenz,⁷ insbesondere bezüglich der Einladung von Vernehmlassern, der Auswertung der Antworten und der Publikation der Ergebnisse. Die übrigen zwei Vorstösse forderten Verbesserungen im Verfahren, da dieses die Kantone überfordere.⁸

Zwischen 1986 und 1990 gingen keine Vorstösse zum Vernehmlassungsverfahren ein. Von 1990 bis in den Sommer 2017 betrafen 26 Vorstösse das Vernehmlassungsverfahren, wovon die Hälfte eine Verbesserung des Verfahrens verlangten,⁹ meist begründet mit einer Unzufriedenheit von Kantonen oder Verbänden bezüg-

lich der Vernehmlassungspraxis. Acht Vorstösse verlangten mehr Transparenz,¹⁰ zwei verlangten die Einhaltung der Richtlinien beziehungsweise des Gesetzes¹¹ und je ein Vorstoss hatte die Stärkung der Rolle der Kantone,¹² die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens¹³ und die Respektierung der demokratischen Institutionen durch den Bundesrat¹⁴ zum Ziel.

Lagen die Hauptforderungen der parlamentarischen Vorstösse zum Vernehmlassungsverfahren vor 1986 in der Regelung des Verfahrens und in der Erhöhung der Transparenz bezüglich der Teilnehmenden, so beinhaltete der grösste Teil der Vorstösse nach 1990 Verbesserungsvorschläge zur Durchführung des Verfahrens und zur Erhöhung der Transparenz bezüglich der Resultate. Während Forderungen nach Reglementierung oft mit einem zu grossen Einfluss von Wirtschaftsverbänden oder der Schwächung der Rolle des Parlaments begründet wurden und als Ausdruck des Dilemmas eines strukturell schwachen Milizparlaments gesehen werden können, zeigen die Verbesserungsvorschläge nach 1990 in eine andere Richtung: Die Parlamentsmitglieder misstrauten dem Einfluss der Vernehmlasser nicht mehr, sahen ihre Rolle als Gesetzgeber nicht gefährdet und forderten deshalb sogar – quasi als Anwälte der Vernehmlasser – Verbesserungen in der Durchführung des Verfahrens und die Einhaltung der Regeln, insbesondere der Fristen.

Man mag einwenden, Vorstösse einzelner Parlamentsmitglieder dürften nicht überschätzt werden, zumal die Motivation der Vorstösse oftmals nicht restlos geklärt werden kann. Die Häufigkeit der Vorstösse zum Vernehmlassungsverfahren und der Umstand, dass die Vorstösse aus allen Fraktionen stammen, lassen aber durchaus den Schluss zu, der Einfluss der Vernehmlasser und die Transparenz im Verfahren seien im Nationalrat ein Dauerbrenner gewesen. Im Folgenden werden jene parlamentarischen Vorstösse ausführlicher dargestellt, welche den Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung oder die Schwächung der Rolle des Parlaments am deutlichsten thematisierten.

Die Vernehmlassung der Wirtschaftsverbände in der Nachkriegszeit

1954 reichte Nationalrat Michel Jaccard (Rad., VD) sein Postulat «Gesetzgebung und Wirtschaftsverbände» ein. Es hielt fest, die Einflussnahme der Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung mache «sich immer stärker bemerkbar, was weite politische Kreise beunruhigt». Jaccard lud den Bundesrat ein, daraus sich ergebende Probleme zu prüfen und dem Parlament Bericht zu erstatten. Bundesrat Holenstein antwortete in der Herbstsession 1955, es gehe gerade in der Gesetzgebung zu Wirtschaftsfragen oft um sehr komplexe Materien und die Konsultation der Wirtschaftsverbände biete dem Gesetzgeber grosse Vorteile. Da der Bundesrat aber durchaus einig sei mit dem Postulanten bezüglich der

Wichtigkeit der Frage nach dem Einfluss Dritter auf die Gesetzgebung, sei er bereit, das Postulat entgegenzunehmen.¹⁵ In Erfüllung des Postulats legte der Bundesrat 1957 seinen «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden» vor.¹⁶ Er legte dar, dass nicht alle Vernehmlassungsantworten gleichermassen berücksichtigt werden könnten, da sich die Vernehmlasser in ihrer Bedeutung für die Schweiz erheblich unterschieden. Der möglichen Gefahr einer zu grossen Einflussnahme – welche der Bundesrat nicht grundsätzlich bestritt – stellte er den Nutzen gegenüber, den die Allgemeinheit aus Gesetzen ziehen könne, welche von den betroffenen Verbänden geprüft und kommentiert worden seien. Der Bundesrat sprach sich in seinem Bericht dafür aus, dass die Verwaltung die Adressaten weiterhin frei bestimmen solle und die Vernehmlassungsantworten gewichten dürfe. Das Parlament war damit nicht vollständig zufriedengestellt: Innerhalb weniger Jahre forderten sowohl Nationalrat Schürmann (CVP, SO) als auch Nationalrat Bratschi (SP, BE) eingehendere Regelungen des Vernehmlassungsverfahrens, um den Einfluss Dritter auf die Gesetzgebung kontrollieren zu können.

An der Nachmittagssitzung vom 19. Juni 1963 wurden die Postulate Schürmann und Bratschi im Nationalrat behandelt.¹⁷ Schürmann lud den Bundesrat ein zu prüfen, ob das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren und insbesondere die Expertenkommissionen und das Vernehmlassungsverfahren «einlässlicher zu ordnen», das heisst im Geschäftsverkehrsgesetz oder durch einen besonderen Erlass auf Gesetzesstufe eingehend zu reglementieren seien. Schürmann wünschte sich eine Festlegung der Regierung in der Frage, bis auf welche Verbandsstufe zur Vernehmlassung eingeladen werde. Er wies weiter darauf hin, dass es eine politische Tragweite habe, ob der Entwurf der Expertenkommission oder der Entwurf des Bundesamtes in die Vernehmlassung geschickt werde. Schürmann bat darum, dieses Vorgehen zumindest zu vereinheitlichen. Als «mehr als witzig» bezeichnete Schürmann den Umstand, dass er auf Nachfrage bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung den gewünschten Entwurf für das Verrechnungssteuergesetz nicht erhielt, weil der Entwurf in diesem Stadium lediglich den Kantonen und bestimmten Verbänden unterbreitet werden könne. Selbst als Mitglied der «gesetzgebenden Behörde» müsse man «irgendeinem Verband» angehören, um in den Besitz der Vorentwürfe zu kommen, klagte Schürmann.¹⁸ Mit einer grundlegenden Klärung des Verhältnisses der Verbände zum Staat wollte Schürmann «einem ungeordneten Einfluss der Verbände wehren». Nationalrat Bratschi führte als Präsident der Geschäftsprüfungskommission die Meinung der Kommission aus. «[E]s herrsche in der Praxis des Vernehmlassungsverfahrens eine völlige Systemlosigkeit, und die Folge sei häufig, dass der Einfluss privater Interessen überwiege», zitierte Bratschi einen 1959 in der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins erschienenen¹⁹ Artikel von Professor Hans Huber. Um

diesen Missstand zu beheben, sei es notwendig, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich zu regeln. Bundesrat von Moos erklärte sich bereit, auf die Anliegen der beiden Postulate einzugehen, der Rat nahm sie an.

Die wiederkehrende Forderung nach Transparenz und Reglementierung

Im Juni 1969 reichte Nationalrat Otto Fischer (Rad., BE) sein Postulat zur «Vorbereitung der Gesetzgebung» ein und nahm eine andere Haltung ein als vor ihm Jaccard, Schürmann und Bratschi: Zwar sah auch Fischer ein Misstrauen gegenüber der Beteiligung der Verbände an der politischen Meinungsbildung und Gesetzgebung, allerdings verortete er dieses Misstrauen in der Öffentlichkeit und nicht im Parlament. Fischer führte es auf die «ungenügende Transparenz der immer komplizierter werdenden Entscheidungsprozesse» zurück.²⁰ Als amtierender Präsident des Gewerbeverbandes war er daran interessiert, die Partizipationsmöglichkeiten der Verbände an der Gesetzgebung zu erhalten und zu erweitern. Dem wiederholt geäusserten Vorwurf, die Wirtschaftsverbände hätten zu grossen Einfluss auf die Gesetzgebung, begegnete Fischer mit einer Flucht nach vorn: Er lud den Bundesrat ein, die Verwaltung zur systematischen Information und Publikation aller zweckdienlichen Unterlagen anzuweisen. Die schriftlichen Vernehmlassungsantworten sollten veröffentlicht werden oder zumindest einsehbar sein. Ohne Angst vor einer Einmischung in die Gesetzgebung durch weitere Kreise einerseits sowie zur Absicherung der Mitsprache seines Verbandes andererseits schlug Fischer vor, es sei «darauf zu achten, dass zu den Vernehmlassungsverfahren jedermann zugelassen wird, der sich zu einer Frage sachlich äussern möchte». In seiner Antwort wies Bundespräsident Tschudi 1970 auf die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung hin, welche im Mai 1970 erlassen worden waren. Die meisten Punkte von Fischer seien in dieser bereits umgesetzt, wenn auch bezüglich der Publikation der Antworten nicht ganz so weitgehend, wie von Fischer vorgeschlagen. Tschudi gab zudem an, dass auch bisher schon Vernehmlassungsantworten nichteingeladener Vernehmlasser entgegengenommen worden seien. Mit der Zusage, eine weitergehende Publikation zu prüfen, sobald einige Erfahrungen gesammelt worden seien, nahm der Bundesrat das Postulat Fischer entgegen.²¹

1971 gab es bereits den nächsten Vorstoss zum Vernehmlassungsverfahren: «Ob es uns passt oder nicht, wenn wir das Geschehen und insbesondere die Gesetzgebung in den letzten Jahren aufmerksam verfolgen, so müssen wir feststellen, dass in ständig steigendem Masse mächtige Wirtschaftsgruppen verstehen, ihren Einfluss durchzusetzen»,²² beklagte Nationalrat Heinrich Schalcher (unabh., ZH)

die Situation und forderte den Bundesrat auf, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Schalcher meinte nicht wie Fischer eine unwissende Öffentlichkeit zu erkennen, die sich aufgrund eines intransparenten Verfahrens empörte, sondern machte tatsächlichen Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung aus. Er führte in seinem Postulat Gesetze an, bei welchen sich Verbände auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile verschafft hätten. So hätten etwa die «Brauer» es verstanden, sich in der Finanzordnung «die bekannten Sonderrechte zuzuschauzen».²³ Schalcher äusserte zwar keine Sorge um die Rolle des Parlaments, gab aber indirekt zu, dass dieses nicht in der Lage sei, in der vorparlamentarischen Phase der Gesetzgebung eingebrachte Vorteile wieder zu korrigieren. Schalchers Argumentation erweckt den Eindruck eines schwachen Parlaments. Das Postulat Schalcher wurde im Nationalrat angenommen.

Zwar seien «Massnahmen gegen die drohende Abwertung des Parlamentes durch das Vernehmlassungsverfahren [...] in den eidgenössischen Räten seit etwa zehn Jahren wiederholt diskutiert worden», doch zu einer Lösung sei es nicht gekommen, begründete Nationalrat Franz Eng (Rad., SO) 1974 seine Motion,²⁴ die auf eine gesetzliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens abzielte. Eng bezog sich damit konkret auf die Sorge um den Bedeutungsverlust des Parlaments. Die Lösung sah Eng in einer transparenten Regelung und Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens. Engs Motion wurde in ein Postulat umgewandelt und als solches angenommen. Es gab in der Folge fast jährlich einen neuen Vorstoss zum Vernehmlassungsverfahren, meist stellten diese Vorstösse praktische Punkte in den Vordergrund, die Forderung nach mehr Transparenz wurde jedoch weiterhin geäussert.

Abschaffen oder ausbauen?

Erst 1996 wurde die Abwertung des Parlaments durch das Vernehmlassungsverfahren wieder zum Thema: Nationalrat Max Dünki (EVP, ZH) reichte im Juni 1996 eine parlamentarische Initiative ein, die schlicht die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens forderte.²⁵ Dünki begründete seinen Vorstoss mit der Notwendigkeit, das Gesetzgebungsverfahren zu vereinfachen und zu verkürzen, da es «langfädig» und «ineffizient» sei. Durch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens werde das Parlament gestärkt und aufgewertet, sei es doch der eigentliche Gesetzgeber. Dünkis Sorge galt aber nicht nur der Rolle des Parlaments, sondern der Legitimität der Gesetzgebung an sich. Er kritisierte, Vernehmlassungsantworten von Organisationen würden häufig von Einzelpersonen verfasst und seien damit keine eigentlichen «Willenserklärungen» der Organisationen. Oft entstünden die Antworten «auf den Schreibtischen

irgendeiner Lobby». Um diesen nach Dünkis Auffassung illegitimen Einfluss Dritter auf die Gesetzgebung zu stoppen, sei das Vernehmlassungsverfahren abzuschaffen und der Interessenausgleich in den Parlamentsdebatten zu suchen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates teilte zwar einige Punkte von Dünkis Kritik – so seien die Antworten der Vernehmlasser und die Auswertung durch die Ämter nicht immer befriedigend –, hielt aber auch fest, dass sie im Vernehmlassungsverfahren ein wichtiges Werkzeug zur Integration politischer Kräfte, zur Konsensfindung und zum Einbezug der Kantone in die Bundespolitik sehe. Die Kommission beantragte mit 12 zu 3 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit Zwygart (EVP, BE), Leu (CVP, LU) und Zapfl (CVP, ZH) teilte hingegen die Bedenken Dünkis zur Legitimität des Gesetzgebungsprozesses, erachtete den Ständerat als hinreichende Verbindung der Kantone in die Bundespolitik und beantragte deshalb, der Initiative Folge zu geben. Im Plenum fand Dünkis Vorstoss 1997 keine Mehrheit: Mit 92 zu 42 Stimmen wurde seine parlamentarische Initiative abgelehnt.

Die parlamentarische Initiative Dünki steht im Kontext der Totalrevision der Bundesverfassung. Den Auftrag dazu hatte das Parlament 1987 mit der Annahme eines Bundesbeschlusses erteilt. Die neue Bundesverfassung sollte, so der Bundesbeschluss, einerseits die gelebte Verfassungswirklichkeit und den verbindlichen Verfassungstext abbilden, andererseits aber auch notwendige Reformen aufnehmen. In der Vernehmlassung vom Juni 1995 zum Entwurf einer neuen Bundesverfassung forderten insbesondere die Kantone eine Stärkung ihrer Rolle im Vernehmlassungsverfahren. Überdies wurde mehrfach die eingehendere Regelung des Verfahrens gewünscht. Die Evangelische Volkspartei (EVP) forderte in der Vernehmlassung hingegen die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens.²⁶ Die nach der Vernehmlassung, aber vor der Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesverfassung eingereichte parlamentarische Initiative Dünki kann als Versuch gesehen werden, Druck gegen eine Ausweitung der Vernehmlassung aufzubauen.

Dessen ungeachtet hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung vom 20. November 1996 an einer Vernehmlassungsbestimmung fest. Dünkis parlamentarische Initiative wurde 1997 abgelehnt und erst 1998 nahmen die Räte die Debatte über die Totalrevision der Bundesverfassung auf. Im Nationalrat kritisierte Dünki die Vorlage, denn die Vernehmlassungsbestimmung sei keine Nachführung der Bundesverfassung, da die Vernehmlassung bisher nur in einzelnen Sachgebieten von der Verfassung garantiert worden war, neu aber zum Regelfall in allen Gebieten würde. Dünki stellte den Antrag, eine Kannformulierung zu übernehmen, wonach der Bund die Kantone, Parteien und interessierte Kreise zur Vernehmlassung begrüssen kann. Die Fraktionen teilten mit, sie würden den Antrag Dünkis ablehnen und begründeten dies mit

dem grossen Interesse der Kantone an der Vernehmlassung. Bundesrat Arnold Koller hielt fest, dass es im Rahmen einer Nachführung der Bundesverfassung nicht zulässig sei, die Kantone und Verbände durch eine Kannformulierung quasi zu entrechten. Dünkis Antrag unterlag mit 21 zu 117 Stimmen.²⁷ Im Ständerat, in dem knapp zwei Monate nach dem Nationalrat über den Entwurf der neuen Bundesverfassung debattiert wurde, war die Vernehmlassungsbestimmung kein Streitpunkt, der Rat entschied diskussionslos gemäss Bundesrat.²⁸ Die neue Bundesverfassung wurde 1999 in der Volksabstimmung angenommen. Dünkis parlamentarische Initiative hatte zumindest langfristig nichts bewirkt, nahm doch das Parlament schlussendlich – den Vernehmlassungsartikel der neuen Bundesverfassung präzisierend – ein Vernehmlassungsgesetz an, das eine breitere und regere Vernehmlassungstätigkeit festschrieb.

Aufregung um den runden Tisch

Sorge um die Rolle des Parlaments und um die demokratischen Institutionen im Allgemeinen wurde auch im Zusammenhang mit dem runden Tisch von Bundesrat Kaspar Villiger zum Sparpaket von 1998 geäussert: Die eingeladenen Sozialpartner und betroffenen Organisationen hatten am runden Tisch einen Konsens gefunden, wie die finanziellen Opfer bei der Sanierung des Bundeshaushaltes gleichmässig zu verteilen seien. Dass am runden Tisch quasi am Parlament vorbei erfolgreich ein Massnahmenpaket zur Haushaltsanierung geschnürt worden war, provozierte kritische Fragen aus dem Parlament. Ständerat Bruno Frick (CVP, SZ) verlangte in seiner Interpellation vom Juni 1998 vom Bundesrat ein Bekenntnis zu den demokratischen Institutionen und der Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung. In seiner schriftlichen Antwort hielt der Bundesrat fest, beim runden Tisch habe es sich um eine intensivere Vernehmlassungsform gehandelt als sonst üblich, und diese Form solle keinesfalls institutionalisiert werden. Der Bundesrat sah die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung keinesfalls tangiert, da die Ergebnisse des runden Tisches nur eine Willensbekundung der Teilnehmenden sei. Bundesrat Villiger hielt in der Diskussion zur Interpellation Frick fest, dass das Parlament nicht unterlaufen werden solle. Das Vorgehen sei aber richtig gewesen, um eine gewisse Mehrheitsfähigkeit schon bei der Entstehung dieser Vorlage zu erreichen. Dass die erfolgreiche Suche nach einem Konsens am runden Tisch ein «Stachel im Fleisch des Parlaments» sei, lag laut Ständerat Thomas Onken (SP, TG) am Versagen des Parlamentes, ausgewogene Sparbemühungen und klare finanzpolitische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Die Wortmeldungen in der Diskussion zur Interpellation Frick zeigen, dass im Ständerat neben der Sorge um die gesetzgeberische Rolle des Parlaments auch viel Verständnis

für konsensfördernde Konsultationen durch den Bundesrat vorhanden war.²⁹ Zumal die Ergebnisse des runden Tisches nicht einfach eine Ansammlung von Stellungnahmen, sondern einen ausgehandelten Kompromiss darstellten, war die Einflussnahme der Sozialpartner auf die Bundespolitik in diesem Fall deutlich grösser als bei einer Vernehmlassung. Weil es dem Parlament schwerfallen dürfte, ein schon ausgehandeltes Sparpaket mit Änderungen zu gefährden, erstaunt es nicht, dass Parlamentsmitglieder im Namen der Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung gegen das Vorgehen protestieren. Löste in den Siebziger- und Achtzigerjahren das Vernehmlassungsverfahren besorgte Vorstösse im Parlament aus, so brauchte es nach den Parlamentsreformen um 1990 schon eine deutlich stärkere Einbindung Dritter in die Bundespolitik, damit Parlamentsmitglieder Besorgnis äusserten.

Die Parlamentsreformen und die Stärkung des Parlaments

Die Sorge um die eigene Rolle als gesetzgebende Kraft wurde im Parlament nicht nur im Zusammenhang mit dem Einfluss von Verbänden im Vernehmlassungsverfahren geäussert, sondern auch bezüglich der Funktionalität des Parlaments. Die Parlamentsmitglieder stiessen mit ihren beschränkten Ressourcen und der steigenden Anzahl an komplexer werdenden Geschäften an ihre Grenzen. Ab den 1960er- bis in die frühen 1990er-Jahre wurden mehrere Vorstösse lanciert, um mit Reformen das Parlament strukturell zu stärken, so etwa die parlamentarischen Initiativen Akeret (BGB, ZH) von 1978,³⁰ Ott (SP, BL) von 1986,³¹ Petitpierre (FDP, GE)³² und Rhinow (FDP, BL)³³ von 1990. Zwar wurde eine Erhöhung der finanziellen Mittel zur Entschädigung der Parlamentsmitglieder und zur Einstellung persönlicher Mitarbeiter in der Referendumsabstimmung vom 27. September 1992³⁴ vom Volk abgelehnt, der in derselben Abstimmung gutgeheissene Wechsel zu einem System mit ständigen Kommissionen führte jedoch dazu, dass gerade die nationalrätlichen Kommissionen fortan stärker in die Entwürfe der Regierung eingriffen.³⁵ Diese aktivere Ausübung der Rolle des Parlaments in der Gesetzgebung kann als Stärkung gedeutet werden. Mit den ständigen Kommissionen gewann der Ratsbetrieb so stark an Effizienz, dass der Systemwechsel als wichtiger Schritt auf dem Weg von einem Rede- zu einem Arbeitsparlament, dessen Haupttätigkeit nicht mehr im Plenum, sondern in den Kommissionen stattfindet, bezeichnet werden kann.³⁶

Die Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens

Ein Blick auf die Praxis des Vernehmlassungsverfahrens zeigt, dass der Grund für den Wandel in dessen Rezeption im Parlament nicht in der Anwendung des Verfahrens lag. Zahlen für die Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen konnten erst für die Jahre ab 1970 zuverlässig erhoben werden, da diese zuvor nicht einheitlich ausgeschrieben worden waren.³⁷ In den 1970er-Jahren schwankte die Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen pro Jahr zwischen zwanzig und vierzig. In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wurde das Verfahren etwas weniger oft eingesetzt (rund fünfzehn Vernehmlassungen im Jahr) und in den 1990er-Jahren stieg die Anzahl Verfahren wieder auf knapp dreissig pro Jahr. In den Nullerjahren erreichte die Anwendung des Verfahrens jährlich neue Höhen: So wurden 2004 schon doppelt so viele Verfahren durchgeführt wie 1999. 2009 wurden schliesslich 123 Vernehmlassungen durchgeführt, was eine Vervierfachung gegenüber dem Ende der 1990er-Jahre bedeutet. Im Vergleich zum Anstieg, der seit 2004 beobachtet werden kann, scheint die Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen über lange Zeit vergleichsweise stabil gewesen zu sein. Bemerkenswert ist, dass bereits in den Jahren mit einer relativ konstanten – und aus heutiger Sicht niedrigen – Anzahl Vernehmlassungen immer wieder parlamentarische Vorstösse eingereicht wurden, welche die Belastung der Kantone oder allgemein den «Wildwuchs» im Vernehmlassungsverfahren beklagten – etwa die einfache Anfrage Waldvogel³⁸ von 1978 zur Belastung der Kantone oder das Postulat Keller³⁹ von 2003, das, kurz bevor die Anwendung des Verfahrens eine starke Steigerung erfuhr, eine Beschränkung der Anzahl Verfahren forderte. Auch in der Presse erschienen immer wieder Artikel über ein angeblich zu exzessiv angewendetes Vernehmlassungsverfahren: «Hochflut von Vernehmlassungen» titelte die Neue Zürcher Zeitung etwa am 1. 10. 1973, «Viel Arbeit mit Vernehmlassungen» konstatierte die Schweizerische Depeschagentur am 5. 2. 1979 und die *Luzerner Neuesten Nachrichten* äusserten am 31. 7. 1984 ein «Unbehagen über Flut von Vernehmlassungen».⁴⁰ Nach dem Inkrafttreten des Vernehmlassungsgesetzes 2005 stieg die Anzahl Vernehmlassungen stark an – als Folge der im Gesetz vorgesehenen erweiterten Anwendung und des zeitlich etwas vorangehenden massiven Anstiegs an Bundesbeschlüssen und parlamentarischen Vorstössen.⁴¹ Ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens und der Kritik des Parlaments am Verfahren zeigt sich nicht: Der Einfluss der Wirtschaftsverbände wurde beklagt, als verhältnismässig wenige Vernehmlassungen durchgeführt wurden.

Fazit und Ausblick

Die ab den 1950er-Jahren im Parlament geäusserte Kritik an der Vernehmlassung entzündete sich an der intransparenten Nähe von Verwaltung und Wirtschaftsverbänden im noch informellen Vernehmlassungsverfahren. Die Mitglieder des strukturell schwachen Parlaments – insbesondere im Nationalrat – empfanden den Einfluss der aufstrebenden Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung als Bedrohung ihrer eigenen Rolle im Gesetzgebungsprozess. Mit Vorstössen verlangten sie nach mehr Transparenz in der Vernehmlassung, nach einer gesetzlichen Regelung des Verfahrens und nach einer Eindämmung des Einflusses Dritter auf die Gesetzgebung. Das Parlament reklamierte eine zu starke Einflussnahme der Wirtschaftsverbände jedoch in einer Zeit, als verhältnismässig wenige Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurden. Ab der Mitte der Neunzigerjahre lag die Ausrichtung der parlamentarischen Vorstösse meist nicht mehr in der Abwehr, aber in der Unterstützung der Vernehmlasser, und als die Zahl der Vernehmlassungen ab 2004 dramatisch stieg, zeigten Parlamentsmitglieder keine Sorge mehr um die eigene Rolle, sondern forderten von der Regierung die Einhaltung der gesetzlichen Regeln, um die Vernehmlasser zu schützen.

Zu Beginn der 1990er-Jahre hatten Parlamentsreformen das Parlament gestärkt, es hatte seither einen grösseren Einfluss auf die Gesetzgebung. Der Wechsel von der Sorge zur Gelassenheit der Parlamentsmitglieder gegenüber dem Einfluss Dritter auf die Gesetzgebung fällt in diese Zeit der Parlamentsreformen. Eine gesetzliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens zeichnete sich hingegen erst in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre ab. Die Aussicht der Parlamentsmitglieder, ein Vernehmlassungsgesetz ausarbeiten zu können, mag zur wachsenden Akzeptanz der Anhörung der Verbände beigetragen haben – den Wandel in der Rezeption des Vernehmlassungsverfahrens vermag sie aber nicht zu erklären.

Damit sei nichts gesagt über den tatsächlichen Einfluss, den Verbände gegenwärtig in der Vernehmlassung, aber auch mit Lobbying im Parlament auf die Gesetzgebung ausüben. Einerseits kann argumentiert werden, dass der Einfluss der Wirtschaftsverbände kleiner wird, weil der Korporatismus sich abschwächt,⁴² andererseits mag vermutet werden, dass das Halbberufsparlament angesichts der seit der Jahrtausendwende markant angestiegenen Arbeitsbelastung noch immer auf Dritte angewiesen ist und die Wirtschaftsverbände sich insbesondere mit Lobbying einzubringen verstehen. Zumindest ist das Lobbying seit einigen Jahren ein wiederkehrender Gegenstand parlamentarischer Vorstösse – es wird zu zeigen sein, ob sich die Einflussnahme Dritter und die Sorge des Parlaments um die Gesetzgebung vom Vernehmlassungsverfahren zum Lobbyismus verschiebt.

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu beispielsweise die Postulate Jaccard, 1955 (Geschäftsnummer 6759) und Schalcher, 1971 (10889). Parlamentarische Vorstösse und Initiativen sind unter Angabe der Geschäftsnummer unter www.amtsdruckschriften.ch (vor 1999) beziehungsweise www.parlament.ch (ab 1999) zu finden.
- 2 Ulrich Klöti, «Das Vernehmlassungsverfahren: Konsultation oder Ritual?», *Schweizer Monatshefte* 67 (1987), 463–472, 469.
- 3 Postulat Chaudet, 1946 (Geschäftsnummer 5148), Postulat Bratschi, 1963 (8650), Postulat Schürmann, 1963 (8618), Motion Imboden, 1965 (9316), Motion Schürmann, 1968 (9981), Postulat Schalcher, 1971 (10889), Motion Eng, 1973 (11862), Postulat Augsburger, 1975 (75.474), Parl. Initiative Müller, 1986 (86.243), Motion Kommission, 1986 (86.243).
- 4 Anhörung der Kantone in Art. 22^{bis}, 27^{ter}, 27^{quater} und 45^{bis}; Anhörung der Kantone und zuständigen Organisationen in Art. 27^{quinquies}, 32, 34^{sexies} der Bundesverfassung von 1874.
- 5 Bestand des Bundesarchivs: E1010B#1986/151#541*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968–1972.
- 6 Bundesblatt 1 Heft 21 (1970), 993–998.
- 7 Postulat Jaccard, 1954 (Geschäftsnummer 6759), Postulat Fischer, 1969 (10300), Anfrage Aubert, 1973 (538), Anfrage Morel, 1976 (76.820), Postulat Christinat, 1981 (81.421), Interpellation Iten, 1984 (84.491), Postulat Kommission, 1986 (86.243).
- 8 Anfrage Waldvogel, 1978 (Geschäftsnummer 78.646), Anfrage Vetsch, 1982 (82.682).
- 9 Postulat Leuba, 1991 (Geschäftsnummer 91.3276), Interpellation Camponovo, 1994 (94.3084), Motion Keller, 2003 (03.3510), Motion Vaudroz, 2004 (04.3612), Frage Walter, 2006 (06.5006), Postulat Schweizer, 2007 (07.3339), Motion Kunz, 2009 (09.3855), Motion Fässler-Osterwalder, 2009 (09.4063), zwei Postulate der GPK-NR, 2012 (12.3650, 12.3651), Anfrage Engler, 2012 (12.1134), Interpellation Pezzatti, 2016 (16.3496), Postulat Haus- amman, 2017 (17.3149).
- 10 Frage Müller, 1990 (Geschäftsnummer 90.5196), Anfrage Dünki, 1991 (91.1024), Postulat Fässler-Osterwalder, 2001 (01.3326), Frage Mörgeli, 2010 (10.5006), Postulat GPK-NR, 2012 (12.3649), Motion SVP-Fraktion, 2012 (12.3759), Frage Killer, 2013 (13.5229), Postulat Pezzatti, 2014 (14.4135).
- 11 Postulat Leuba, 1993 (Geschäftsnummer 93.3659), Interpellation Pfister, 2006 (Geschäftsnummer 06.3046).
- 12 Interpellation Dormond Béguelin, 2004 (Geschäftsnummer 04.3711).
- 13 Parl. Initiative Dünki, 1996 (Geschäftsnummer 96.421).
- 14 Interpellation Frick, 1998 (Geschäftsnummer 98.3311).
- 15 Postulat Jaccard, 1954 (Geschäftsnummer 6759), Amtliches Bulletin NR (1955), 194–202.
- 16 Rubattel, Rodolphe, «Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden», *Volks-wirtschaft Sonderheft* 64, Bern 1957.
- 17 Postulate Schürmann, 1963 (Geschäftsnummer 8618) und Bratschi, 1963 (Geschäftsnummer 8650), Amtliches Bulletin NR (1963), 355–362.
- 18 Amtliches Bulletin NR (1963), 357.
- 19 Amtliches Bulletin NR (1963), 357.
- 20 Postulat Fischer, 1969 (Geschäftsnummer 10300), Amtliches Bulletin NR (1970), 711.
- 21 Amtliches Bulletin NR (1970), 711–718.
- 22 Postulat Schalcher, 1971 (Geschäftsnummer 10889), Amtliches Bulletin NR (1971), 1665–1666.
- 23 Postulat Schalcher, siehe oben.
- 24 Motion Eng, 1973 (Geschäftsnummer 11862), Amtliches Bulletin NR (1974), 891–893.
- 25 Parl. Initiative Dünki, 1996 (Geschäftsnummer 96.421), Amtliches Bulletin NR (1997), 494–495.
- 26 Bundesblatt I (1997), 376.

- 27 Amtliches Bulletin NR (1998), 95–98.
- 28 Amtliches Bulletin SR (1998), 277.
- 29 Amtliches Bulletin SR (1998), 931–936.
- 30 Geschäftsnummer 78.0233.
- 31 Geschäftsnummer 86.246.
- 32 Geschäftsnummer 90.228.
- 33 Geschäftsnummer 90.229.
- 34 Hans Hirter et al. (Hg.), *Schweizerische Politik 1990 bis 2001. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen* (Année Politique Suisse, im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei), Bern 2002, 29.
- 35 Ruth Lüthi, «Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?», in Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hg.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden 2009, 188.
- 36 Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2014, 267 f.
- 37 Erhebung der Vernehmlassungsverfahren von Marc Bühlmann und Nadja Ackermann, Année Politique Suisse, in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 2013.
- 38 Einfache Anfrage Waldvogel, 1978 (Geschäftsnummer 78.646), Amtliches Bulletin NR (1978), 1005.
- 39 Motion Keller, 2003 (Geschäftsnummer 03.3510), Amtliches Bulletin NR (2003), 2120.
- 40 Die Auflistung ist nicht vollständig, sondern exemplarisch. Siehe Thomas Sägger, *Vernehmlassungsgesetz. Stämpfli Handkommentar*, Bern 2006.
- 41 Siehe zur parlamentarischen Aktivität beispielsweise Marc Bühlmann, «Reformbedarf in der direkten Demokratie?», *LeGes* 2015/3, 575.
- 42 Pascal Sciarini, «Eppure si muove: the changing nature of the Swiss consensus democracy», *Journal of European Public Policy* 1/21 (2014), 116–132.

Résumé

Le Parlement et la consultation. Le changement dans la réception de la procédure de consultation au Parlement, une indication du renforcement du législateur à la suite des réformes parlementaires du début des années 1990

Étant donné la complexité croissante des cas, les ressources limitées et l'exigence de rester maîtres de la législation, les membres de l'Assemblée fédérale furent confrontés à un dilemme entre la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 1980: alors qu'ils dépendaient de l'expertise de tierces personnes, l'influence que ces dernières exercèrent sur la législation par le biais de leur collaboration les inquiéta. Les associations économiques en plein essor les mirent notamment sous pression dans leur rôle législatif, ce que l'on peut reconstituer sur la base de leurs interventions dans le cadre des procédures de consultation. Il fallut les réformes parlementaires du début des années 1990 pour détendre la situation.

(Traduction: Lionel Felchlin)