

88.037

Viehhalter im Berggebiet. Kostenbeiträge

Détenteurs de bétail de la région de montagne. Contributions aux frais

Siehe Jahrgang 1988, Seite 1779 – Voir année 1988, page 1779

Beschluss des Ständerates vom 8. März 1989
Décision du Conseil des Etats du 8 mars 1989

Differenzen – Divergences

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Bühler, Berichterstatter: Der Ständerat hat diese Vorlage letzten Mittwoch im Differenzbereinungsverfahren in einer sehr ausgedehnten Debatte behandelt. Es steht uns nicht an, auf diese Debatte im einzelnen einzutreten bzw. sie zu kritisieren. Eine Bemerkung sei zur Ehrenrettung unseres Rates aber doch erlaubt.

Das System der Direktzahlungen wurde bekanntlich geschaffen, um Standortnachteile auszugleichen, weil über die Produktpreise in den Gebieten mit erschwerten Bedingungen kein vergleichbares Einkommen erzielt werden könnte. Somit wäre bei diesem Geschäft logischerweise das Einkommen die eigentliche Diskussionsgrundlage. Davon war bei einigen Herren der Kleinen Kammer allerdings nicht viel zu erkennen. Die Argumentation beschränkte sich weitgehend auf allerhand mögliche und unmögliche Prozentrechnungen, die beweisen sollten, wie überrissen der Beschluss unseres Rates sei. Die Behandlung dieses Geschäftes hat uns deutlich gezeigt, wo die Grenzen des Systems der Direktzahlungen liegen.

Ihre Kommission stellt fest, dass selbst die von diesem Rate für zwei Jahre beschlossenen 520 Millionen Franken bei weitem nicht genügend würden, das Manko des bergbäuerlichen Einkommens abzubauen. Folglich kann diese Summe nicht als überrissen bezeichnet werden. Weil wir aber eine zusätzliche Agrardebate weder als nötig noch als sinnvoll erachten, hat die Kommission einstimmig beschlossen, dem Beschluss des Ständerates, das heisst 480 Millionen Franken, zuzustimmen.

Ich ersuche Sie, diesem Antrag der Kommission zu folgen.

Angenommen – Adopté

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

86.243

Parlamentarische Initiative (Müller-Aargau) Vernehmlassungsverfahren. Straffung

Initiative parlementaire (Müller-Argovie) Procédures de consultation. Simplification

Wortlaut der Initiative vom 18. Dezember 1986

Im Sinne von Artikel 21sexies des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglementes unterbreite ich die folgende parlamentarische Einzelinitiative in Form einer allgemeinen Anregung:

1. Die Anhörung (Vernehmlassungsverfahren) von Kantonen und zuständigen Organisationen, festgelegt in den Artikeln 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34sexies, 45bis der Bundesverfassung, ist in den Grundzügen durch ein Bundesgesetz zu regeln.

2. Die Regelung soll dergestalt vorgenommen werden, dass das mündliche (konferenzielle) Verfahren zum Normalfall wird und gegenüber dem heutigen Vorgehen eine zeitliche und verfahrenstechnische Straffung erfolgt.

Texte de l'interpellation du 18 décembre 1986

Me fondant sur les articles 21sexies de la loi sur les rapports entre les conseils et l'article 27 du règlement du Conseil national, je présente l'initiative parlementaire suivante, conçue en termes généraux:

1. Les principes régissant la consultation des cantons et organisations concernées, prescrite par les articles 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34sexies et 45bis de la Constitution fédérale doivent être fixés dans une loi fédérale.

2. Il y a lieu de prévoir en l'occurrence que la procédure orale (par voie de conférences) constitue le cas normal et que l'on impose une plus grande rigueur, par rapport à la procédure actuelle, en ce qui concerne les délais et le déroulement de la consultation.

Frau **Stamm** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Müller-Aargau in der Wintersession 1986 eingereichte parlamentarische Initiative. Herr Müller verlangt mit einer allgemeinen Anregung, dass das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelt und gegenüber heute wesentlich gestrafft werde. Namentlich soll in der Regel das konferenzielle Verfahren an die Stelle des schriftlichen Verfahrens treten.

Die Kommission hat an ihrer ersten Sitzung vier Experten angehört, die Professoren Jean-Daniel Delley und Gerhard Schmid von den Universitäten Genf und Basel sowie die Herren Allenspach und Kappeler als Vertreter zweier Wirtschaftsverbände, die regelmässig an Vernehmlassungsverfahren beteiligt sind. Ausserdem hat sie den Initianten angehört und zu ihren Beratungen den Bundeskanzler beigezogen.

Die Kommission hat mit 10 zu 2 Stimmen bei 6 Enthaltungen beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der Initiative keine Folge zu geben. Hingegen beantragt sie mit 9 zu 9 Stimmen mit dem Stichtscheid der Präsidentin, dem Bundesrat eine Motion zu überweisen, die ihn beauftragt, eine Vorlage zu gesetzlichen Regelung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens auszuarbeiten.

Die Kommission hat festgestellt, dass die Bundesverfassung und einzelne Bundesgesetze den Bundesrat verpflichten, bei den Vorarbeiten für gewisse Erlasse ein Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen und zuständigen Organisationen durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren selbst ist in Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 (BBl 1970 I 993; 1976 II 949) geregelt.

Die Mehrheit der Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelt werden soll. Das Vernehmlassungsverfahren hat in der Praxis einen wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebung und sollte deshalb schon aus rechtsstaatlichen Gründen in einem Gesetz umschrieben sein. Grundsätzliche Rahmenbestimmungen würden genügen; sie könnten allenfalls in das bestehende Verwaltungsorganisationsgesetz integriert werden.

Die Kommission geht mit dem Initianten einig, dass sich der Bundesrat in den letzten Jahren gelegentlich zu stark auf Vernehmlassungen abgestützt hat und dass dadurch seine Innovationsbereitschaft und auch die Entscheidungsmöglichkeiten des Parlamentes reduziert wurden. Eine Straffung

des Vernehmlassungsverfahrens wird deshalb mehrheitlich begrüsst. Hingegen lehnt die Kommission die Anregung des Initianten ab, im Normalfall ein mündliches, konferenzielles Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dies könnte höchstens dann zu einer Straffung führen, wenn der Kreis der Angehörten klein bliebe. Die Kommission ist aber der Auffassung, dass im Gegenteil alle interessierten Organisationen und Private, vor allem aber auch alle Kantone die gleiche Möglichkeit haben sollten, ihre Auffassungen darzulegen. Ferner erlaubt nur ein schriftliches Verfahren die nötige Klarheit der Meinungsäusserungen.

Die Kommission beantragt deshalb, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Sie möchte den Bundesrat aber mit einer Motion beauftragen, das Vernehmlassungsverfahren in seinen Grundzügen gesetzlich zu regeln. Dabei soll festgehalten werden, dass bei der Vorbereitung gewisser Erlasse auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden soll, namentlich bei Volksinitiativen und bei Verfassungsvorlagen, die später noch durch Ausführungserlasse konkretisiert werden müssen.

Die Kommissionsminderheit II wehrt sich grundsätzlich gegen eine Beschränkung des Vernehmlassungsverfahrens. Sie beantragt, beim Status quo zu bleiben und die Motion abzulehnen. Sie betont, der Bundesrat trage die Verantwortung für seine Anträge an die Bundesversammlung. Deshalb soll ihm nicht vorgeschrieben werden, wie er das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen habe. Der Bundesrat soll in der Gestaltung und Organisation des Vernehmlassungsverfahrens vielmehr frei bleiben, damit er der Bundesversammlung nach Konsultation aller betroffenen Kreise Vorlagen unterbreiten kann, die ausgewogen sind und deren Vollzug von den Kantonen als praktikabel beurteilt wird. Die Kommissionsminderheit zieht deshalb die flexible Regelung in den Richtlinien des Bundesrates gesetzlichen Bestimmungen vor.

Die Kommission beantragt ausserdem mit dem Stichtenscheid der Präsidentin, den Bundesrat durch ein Postulat zu beauftragen, eine empirische Studie über die Praxis des Vernehmlassungsverfahrens erstellen zu lassen. Aus dieser Studie soll hervorgehen, welche Teile der Bevölkerung und welche Regionen sich durch Vernehmlassungsverfahren Gehör verschaffen können.

Mme **Stamm** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Par la présente, nous vous soumettons, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire présentée par M. Müller-Argovie au cours de la session d'hiver de 1986. M. Müller demande, par une initiative conçue en termes généraux, que la procédure de consultation soit réglée par la loi et soit considérablement simplifiée. Il suggère notamment qu'en général des conférences remplacent la procédure écrite.

Au cours de sa première séance, la commission a entendu 4 experts, à savoir les professeurs Jean-Daniel Delley et Gerhard Schmid, des universités de Genève et de Bâle, ainsi que MM. Allenspach et Kappeler, représentants de deux associations économiques qui sont régulièrement invitées à donner leur avis lors de procédures de consultation. Elle a en outre entendu l'auteur de l'initiative et a consulté le chancelier de la Confédération.

Par 10 voix contre 2 et 6 abstentions, la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner de suite à l'initiative. En revanche, par 9 voix contre 9, la présidente ayant départagé les voix, elle a décidé de proposer de transmettre au Conseil fédéral une motion chargeant le gouvernement de régler dans une loi les principes régissant la procédure de consultation.

La commission a constaté que la constitution et quelques lois fédérales obligent le gouvernement à consulter les cantons et les organisations intéressées lors de l'élaboration de certains actes législatifs. La procédure y relative fait l'objet des directives concernant la procédure préliminaire en

matière de législation, adoptées par le Conseil fédéral le 6 mai 1970 (FF 1970 I 1002, 1976 II 925).

La majorité de la commission s'est prononcé en faveur de la réglementation de la procédure de consultation par la loi. Cette procédure a une influence pratique considérable sur la législation et devrait donc, ne serait-ce que par fidélité aux principes régissant tout Etat fondé sur le droit, faire l'objet d'une loi. Il suffirait d'établir certains principes fondamentaux; ceux-ci pourraient être insérés, le cas échéant, dans la loi sur l'organisation de l'administration.

Comme l'auteur de l'initiative, la commission estime que le Conseil fédéral s'est parfois trop unilatéralement fondé sur les résultats des procédures de consultation au cours des dernières années. Ce qui, dans certains cas, a réduit sa faculté d'innover, ainsi que la liberté de décision du Parlement. C'est la raison pour laquelle la majorité estime qu'il est nécessaire de simplifier la procédure de consultation. En revanche, la commission rejette la proposition de l'auteur de l'initiative d'instaurer une procédure ordinaire orale, c'est-à-dire de convoquer en règle générale des conférences. Cela ne simplifierait la procédure que si le nombre des personnes consultées restait limité. La commission considère cependant, qu'il faut au contraire que toutes les organisations et tous les particuliers intéressés, ainsi que tous les cantons, aient la possibilité de s'exprimer dans les mêmes conditions. En outre, seule la procédure écrite permet de présenter clairement des avis.

Pour ces raisons, la commission recommande de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Elle désire cependant charger le Conseil fédéral par une motion, de régler dans une loi les principes régissant la procédure de consultation. Dans cette loi, il faudra également prévoir que l'on renoncera à une telle procédure pour la préparation de certains actes législatifs, notamment de ceux qui font suite à des initiatives populaires et de révisions de la constitution qui nécessitent des dispositions d'exécution.

La minorité II de la commission s'oppose par principe à toute restriction dans la procédure de consultation. Elle propose de s'en tenir au statu quo et de rejeter la motion. La minorité insiste sur le fait que le Conseil fédéral porte la responsabilité des propositions qu'il présente à l'Assemblée fédérale. Aussi ne doit-on pas lui prescrire la procédure à suivre pour les consultations. Elle souligne la nécessité de laisser au Conseil fédéral l'entière liberté d'organiser la procédure de consultation, afin de lui permettre de soumettre à l'Assemblée fédérale, après avoir pris en considération l'avis de tous les intéressés, des projets pondérés et que les cantons considèrent comme applicables. La minorité préfère donc la réglementation souple, que constituent les directives du Conseil fédéral, à des dispositions légales.

La commission a en outre décidé de proposer, la présidente ayant départagé les voix, que le Conseil fédéral soit invité, par un postulat, à entreprendre une enquête empirique sur la pratique de la procédure de consultation. Cette enquête doit permettre de déterminer les sections de la population et les régions qui parviennent à assurer la défense de leurs intérêts grâce à cette procédure.

Schriftliche Begründung des Initianten *Développement par écrit de l'auteur de l'initiative*

Zum materiellen Anliegen

a. Die Kadenz der Gesetzesrevision

Zur Banalität, dass das Recht Spiegelbild des Lebens ist, gehört heute die Ergänzung, dass das Tempo der Veränderungen im Leben auch die Kadenz der Gesetzesrevisionen bestimmt. Dass so rasche Änderungen der Normen der Rechtssicherheit nicht sehr dienlich sind, ist jedem politisch denkenden Menschen klar, dies ist ebenso unabwendbar wie das Mass an Veränderungen in unserem Alltag.

Dass ein Nationalrat die Möglichkeit hatte, innerhalb einer Legislaturperiode bei drei Revisionen des Asylgesetzes mitzuwirken, mag momentan noch als Ausnahme gelten. Wie lange noch? Das Berufsbildungsgesetz ist erst teilweise vollzogen, dennoch wird vielerorts bereits wieder von einer grösseren Revision gesprochen.

Völlig unvorhersehbare Elemente und ganz neue Komponenten werden in unserem Leben immer wirksamer und zwingen uns, neue Massstäbe zu entwickeln und damit auch Normen zu ändern. Weltweite Einflüsse drängen uns, ja sie zwingen uns immer häufiger zu Anpassungen.

Es ist undenkbar, dass dies mit der bestehenden Apparatur der gemächlicheren 70er Jahre in Zukunft bewältigt werden kann. Wenn Herr Bundeskanzler Buser noch 1983 vor dem Zürcherischen Juristenverein ausgeführt hat, es würde nicht zu wenig, sondern zuviel neues Recht geschaffen, eine Revision des Vorverfahrens im Sinne einer Verkürzung drohe zwangsläufig zu noch mehr Gesetzen zu führen, sind diese Bemerkungen weitgehend zeitbedingt und würden heute kaum mehr so formuliert. Die Anpassung des Rechtes an die rasch sich verändernden Verhältnisse ist unabdingbar. Sein Nachsatz damals deutet dies mehr als nur an: «Dessen ungeachtet sollte das Problem des Zeitaufwandes nicht abgeschrieben werden.» Damit wurde eingeräumt, dass das langwierige Verfahren schon 1983 problematisch war, dass die Probleme aber in Zukunft immer virulenter würden.

Die Frage des Zeitaufwandes steht daher im Zentrum meines Vorstosses. Es stellt sich daher weniger die Frage, wer angehört wird als wie die Vernehmlassung vor sich gehen soll.

b. Die Ausflüchte

Wenn wir die heutige Institution des Vorverfahrens trotz des sich stark verändernden Umfeldes konservieren, ergeben sich zwangsläufig neue Formen und Tendenzen der Normengestaltung. Gerade dies müsste uns zu denken geben. Die Anpassung der Gesetze oder die Neuregelung von überraschend aufgetauchten Sachverhalten wird durch dringliche Bundesbeschlüsse bewerkstelligt werden. Dann entfällt zum Teil das zeitaufwendige Vorverfahren, zugleich entfallen aber auch die positiven Elemente dieser Institution. Die Ueberführung ins ordentliche Recht vollzieht sich ohne «Schwierigkeiten» in den eidgenössischen Kammern, da alles schon eingespielt ist. Die Position der Exekutive wird damit gestärkt.

Eine weitere Möglichkeit wäre, dass die eidgenössischen Räte nur noch Rahmengesetze erlassen, die eine grosse Bandbreite für zeitgemässe und leicht anpassbare Verordnungen aufweisen. Damit würde sich das Parlament noch mehr entmachten; der Bund entwickelte sich immer mehr zum Vollzugsstaat. Wollen wir eine solche Entwicklung?

c. Grundsätzliches Ja zur Vernehmlassung

Die positiven Seiten des ausgeklügelten Vorverfahrens sind unbestritten. Die beiden Referate von Herrn Bundeskanzler Buser in der Dokumentation lassen sie mehr als nur aufscheinen. Es erübrigt sich, dass ich hier noch nachdopple. Zwölf Jahre im Nationalrat und noch viel mehr Jahre in politischen Gremien, die Adressaten der Vernehmlassung sind, haben mich davon überzeugt, dass diese Institution auch sehr nützlich sein kann. Wenn ich seinerzeit beim Berufsbildungsgesetz als Politiker, Angestelltenvertreter und Lehrer mein Anliegen, nämlich das Recht auf Freifächerbesuch während der Arbeitszeit, von drei Seiten – direkt oder indirekt – in die Vernehmlassung einbringen konnte, dann in der vorberatenden Kommission, anschliessend erfolgreich im Plenum, später noch einmal von drei Seiten in der Vernehmlassung zur Verordnung bekräftigen konnte, so erfüllt mich das mit Befriedigung. Ich habe alles eingesetzt – und gewonnen. Als blosser Parlamentarier wäre ich wohl nicht zum Erfolg gekommen.

Eine Straffung des Verfahrens könnte sich also durchaus negativ für meine politische Arbeit auswirken. Es gilt aber, hier – im Dienste von Demokratie und Rechtsstaat, von effizienterer, aber keineswegs oberflächlicherer Arbeit – Prioritäten zu setzen. Mit meiner parlamentarischen Initiative habe ich dies getan.

d. Auswirkungen. Kaskadenwirkung

Eine zeitliche Straffung des Vernehmlassungsverfahrens kann unmöglich in der Verkürzung der Termine liegen. Die Adressaten sind heute schon kaum in der Lage, breit abgestützt die Fragen des Departementes zu beantworten.

Da die Nachbearbeitung der eingegangenen Antworten bei einfachen und wenig bestrittenen Vorlagen auf eine Meinungsumfrage hinausläuft, drängt sich das konferenzielle Verfahren geradezu auf. Weil dabei noch ein Dialog geführt werden kann, wird dieses System sogar noch ergiebiger sein.

Professor Klöti sagt am Schluss seines Aufsatzes in den Schweizerischen Monatsheften mit Recht, dass ein «schleichender Funktionswechsel» sichtbar werde: «Es wird von einer Konsultation zur Einholung von Sachverstand ... immer mehr zu einer vorgezogenen plebiszitären Veranstaltung zum Abtasten der politischen Marktchancen für ein Gesetzgebungsvorhaben.»

Ziehen wir daher die Konsequenz aus dieser Tatsache mit der Einführung einer öffentlichen Gesprächsrunde! Die Beantworter haben es dann auch nicht mehr nötig, im Dienste der Transparenz Communiqués zu veröffentlichen. Die Presse dürfte am Rande gleich dabei sein.

Herr Bundeskanzler Buser stellt in seinem zweiten Vortrag (Dokumentation 7.2, Punkt 7) das ganze Vorverfahren nur schematisch linear dar. In Wirklichkeit sind die Verhältnisse viel komplexer und Wiederholungen häufig. Direkt oder indirekt kann sich eine Persönlichkeit in einer Schlüsselposition, zugleich Experte und Politiker, mehrmals mit ganzem Gewicht vernehmen lassen. Das ist keineswegs anrühlich. Wir wissen schliesslich, dass die Bearbeiter der Ergebnisse auch nicht auf den Kopf gefallen sind: sie werden selbstverständlich gewichtet. Aber das Ganze ist ein gewaltiger Verschleiss von Zeit und Kraft, wie er in einem Entscheidungsprozess im privaten Leben und in der Wirtschaft nie toleriert würde.

Wegen der Praktikabilität wird das konferenzielle Verfahren automatisch einige, von mir durchaus auch gewollte Konsequenzen nach sich ziehen:

1. Der Kreis der Adressaten (Eingeladenen) wird kleiner, weil ein repräsentatives Gespräch sonst gar nicht zustande käme.
2. Die Stellungnahmen beziehen sich auf das Grundsätzliche, auf die Marschrichtung und nicht mehr auf Detailbestimmungen.

3. Daher wird das Vernehmlassungsverfahren auch nicht zur Detaillierung respektive zur hohen Regeldichte beitragen.

4. Diese Anliegen werden in die parlamentarische Vorberatung oder die Auseinandersetzung im Plenum verlegt, so dass die Legislative gestärkt wird.

Zusammenfassung

In der Dokumentation finden wir zwei Referate von Herrn Bundeskanzler Buser, die das Vorverfahren weitgehend positiv darstellen, aber es klingt auch Kritik an – und zwar genau an jenen neuralgischen Punkten, die ich in meinem Vorstoss aufnehme.

Zwei Stellungnahmen von Wissenschaftlern – jene der Herren Walter Wittmann und Ulrich Klöti – gehen in ihrer Kritik an einem ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren über meine Aenderungswünsche hinaus. Ich verzichte daher darauf, Ihnen in eigenen Worten mein Anliegen zusammenfassend darzulegen, sondern werde diese Fachleute sprechen lassen:

Schon 1973 weist Herr Bundeskanzler Buser auf Gefahren des bestehenden Vorverfahrens hin (I,4). Obwohl «keine zwingenden Anstände» vorliegen, sei das Prozedere «nicht problemlos». Der «relativ langwierige Prozess» wie der Umstand, dass «grosszügige Lösungen zu früh abgeschrieben» würden, um möglichst früh den Kompromiss zu finden, seien zu kritisieren. Da schon heute – nach seiner Beurteilung – «zu kleine Gremien» Stellungnahmen ausarbeiteten, brähte ein konferenzielles Verfahren keine gravierende Aenderung, sondern weitgehend eine Fortsetzung der heutigen Praxis.

Schliesslich stehen die Fragen der Transparenz nicht im Zentrum meines Vorstosses, und gewisse Stationen der verwaltungsinternen Bereinigung und des Mitberichtsverfahrens sind meines Erachtens sogar zwingend, z. B. die Ueberprüfung durch die Justizabteilung und den Rechtsdienst der Bundeskanzlei: diese Stellen vermögen zwar eine

Verfassungsgerichtsbarkeit nicht zu ersetzen, garantieren aber wenigstens im Vorverfahren eine Ueberprüfung unter zwei verschiedenen Perspektiven.

In anderen Bereichen der verwaltungsinternen Abklärungen könnte man sich fragen, ob die Notwendigkeit hierzu wirklich besteht.

Wenn ich eine klare Regelung auf Gesetzesebene anvisiere, so vertrete ich wie Herr Buser die Auffassung, dass ein «rechtsdogmatischer Zwitter» keine Lösung darstellt – dies wurde 1966 versucht. Wir haben aber die Möglichkeit, dem Bundesrat bei der Regelung des administrativen Bereichs des Verfahrens grössten Freiraum zu lassen, im Sinne der «Zuständigkeit des Bundesrates zur Leitung des Vorverfahrens der Gesetzgebung», entsprechend oder angenähert Artikel 102 Ziffer 4.

In seiner Zusammenfassung vor dem Zürcherischen Juristenverein räumt der gleiche Referent trotz positiver Würdigung die Berechtigung der Frage ein, «ob der grosse Zeitaufwand, den dieses Verfahren erfordert, im Hinblick auf die anstehenden Probleme noch vertretbar ist». Diese Frage war doch wohl nur rhetorisch?

Zudem – und damit komme ich zum Schluss – zeichnen sich die Entwürfe doch nicht als «referendumsfest» aus, und dies vielleicht gerade deshalb, weil die «hohe Regelungsdichte» zum Teil selber das Ergebnis des langwierigen und möglichst allseitigen Vernehmlassungsverfahrens ist.

Antrag der Kommission

Mehrheit

1. der Initiative von Herrn Müller-Aargau keine Folge zu geben,
2. die Motion an den Bundesrat zu überweisen,
3. das Postulat an den Bundesrat zu überweisen.

Minderheit I

(Grendelmeier)

Der Initiative Folge zu geben.

Minderheit II

(Allenspach, Pfund, Pidoux, Reich, Tschuppert, Uhlmann)

Die Motion der Kommission abzulehnen.

Motion der Kommission des Nationalrates

Vernehmlassungsverfahren. Straffung

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage zur gesetzlichen Regelung der Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens auszuarbeiten. Dabei sind auch die Gebiete zu bestimmen, in denen kein Vernehmlassungsverfahren stattzufinden hat (z. B. Volksinitiativen, Verfassungsvorlagen, die noch der Ausführungsbestimmungen bedürfen).

Postulat der Kommission des Nationalrates

Vernehmlassungsverfahren. Straffung

Der Bundesrat wird eingeladen, eine empirische Studie betreffend Praxis, Auswirkungen und mögliche Vereinfachungen des Vernehmlassungsverfahrens durchzuführen.

Proposition de la commission

Majorité

1. de ne pas donner de suite à l'initiative de M. Müller-Argovie,
2. de transmettre la motion au Conseil fédéral,
3. de transmettre le postulat au Conseil fédéral.

Minorité I

(Grendelmeier)

Donner suite à l'initiative.

Minorité II

(Allenspach, Pfund, Pidoux, Reich, Tschuppert, Uhlmann)

Rejeter la motion de la commission.

Motion de la commission

Procédure de consultation. Simplification

Le Conseil fédéral est chargé de régler dans une loi les

principes régissant la procédure de consultation. Dans cette loi seront définis les objets pour lesquels il ne faut pas de procédure de consultation (p. ex. initiatives populaires, révisions de la constitution qui nécessitent des dispositions d'exécution).

Postulat de la commission

Procédure de consultation. Simplification

Le Conseil fédéral est invité à entreprendre une enquête empirique sur la pratique, sur les effets et sur les simplifications possibles de la procédure de consultation.

Präsident: Die Kommission hat Ihnen einen schriftlichen Bericht ausgeteilt. Die Berichterstatter wünschen, diesen schriftlichen Bericht heute noch zu ergänzen.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Die parlamentarische Initiative über die Straffung des Vernehmlassungsverfahrens, die Nationalrat Andreas Müller am 18. Dezember 1986 eingereicht hat, wurde von Ihrer Kommission in zwei Sitzungen vorberaten. Es wurden vier Experten angehört. Ein schriftlicher Bericht wurde dem Parlament fristgerecht zugeleitet. Ich gehe davon aus, dass Sie diesen Bericht gelesen haben, und bitte Sie, den Anträgen Ihrer Kommission zu folgen.

M. Eggly: Vous l'avez peut-être lu dans le rapport écrit, la commission a proposé au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative. En revanche, par 9 voix contre 9 – la présidente ayant départagé les voix – elle a décidé de transmettre au Conseil fédéral une motion chargeant le gouvernement de régler, dans une loi, les principes régissant la procédure de consultation.

Le groupe libéral vous invite à suivre la minorité II de la commission, qui propose de rejeter la motion présentée par la majorité, majorité, donc, avec la voix déterminante de la présidente. Le groupe libéral souligne ce que la commission a constaté, à savoir que la constitution déjà, et quelques lois fédérales déterminent, dans certains cas, la procédure de consultation. Pourquoi donc codifier dans une loi l'ensemble de la pratique, fût-ce en en restant à des principes fondamentaux? Il est d'ailleurs étrange que cette motion émane de parlementaires.

Si nous devons apprécier le mérite et l'utilité des procédures de consultation, ne devrions-nous pas nous méfier de tout mécanisme rigide, dans le processus d'élaboration des décisions politiques, qui réduit finalement le jeu normal entre l'exécutif et le législatif, qui relativise le rôle et l'influence des deux organes clés de notre démocratie, à savoir le gouvernement d'une part et le Parlement d'autre part? Ne donnons pas aux projets du Conseil fédéral une sorte de préavis sacré devant lequel nous serions paralysés quoiqu'il arrive, nous sentant obligés de jouer les chambres d'enregistrement! Laissons au gouvernement, au Conseil fédéral, toute sa marge de manoeuvre, toute sa responsabilité politique!

On peut bien dire que la proposition qui vous est faite ne vise pas à la réduire – c'est ce que dit la majorité – mais dans la réalité, ne serait-ce que par l'effet psychologique, une procédure de consultation légalisée, sacralisée, rigidifiée entamerait la plénitude de l'acte politique. Le Conseil fédéral – à notre sens – doit pouvoir utiliser une procédure de consultation selon le besoin, selon la nature des sujets abordés. De grâce, demeurons aussi souples que possible par rapport à une pratique qui, incontestablement, a de grandes vertus mais qui ne serait pas sans risques, dès lors qu'on en ferait un dogme plutôt qu'une habitude avec la souplesse nécessaire!

Je vous invite donc à rejeter la motion de la majorité de la commission.

Präsident: Damit die Kommissionssprecher auch gleichzeitig zu den Anträgen der Minderheit I und II Stellung nehmen können, schlage ich Ihnen vor, jetzt zunächst die Anträge der Minderheiten begründen zu lassen.

Der Antrag der Minderheit I wird vertreten durch Herrn Müller-Aargau. Er hat das Wort zur Begründung.

Müller-Aargau, Sprecher der Minderheit I: Wenn ich mich in mehreren Etappen, über verschiedene Vorstösse, immer wieder mit unserer parlamentarischen Arbeit beschäftige, so wirken als Motor meines Tuns Probleme der Effizienz und Zweifel an der Notwendigkeit des heutigen aufwendigen Verfahrens. Bei der Behandlung des Umweltschutzgesetzes, aber auch nach den Ereignissen von Schweizerhalle wurde uns bewusst, wie schwerfällig unsere Apparatur agiert und reagiert. Drastisch wurden wir damals alle inne, was Verzögerungen im Vollzug, noch mehr aber der Verlust an Zeit bei der mühsamen Legiferierung auslösen und versäumen können.

Damit wird im voraus klar, dass im Falle einer Aenderung des Verfahrens die zeitliche Straffung im Zentrum stehen soll.

Betrachten wir den Werdegang einer Gesetzesnovelle oder einer Teilrevision, so ist das Vernehmlassungsverfahren sowohl verwaltungsmässig als auch extern bei den organisierten Interessierten der grösste Zeitfresser. Die rasche Entwicklung zwingt auch die Politik zu anderen Methoden. Was aber ist in der letzten Zeit passiert? Im Rahmen des Strebens, immer und überall die sogenannte Akzeptanz im voraus zu ergründen, dem Hintersten und Letztbetroffenen lange vor dem Start einer Norm den Puls zu fühlen, kommt keine Vorlage mehr vor unsere Räte, ohne dass sie zur lahmen Ente respektive vom kräftigenden Getränk zum «Blöoterliwasser» mit Spurenelementen geworden ist. All dies nur zum Zweck, dass die Revision oder die Novelle referendumsfest sei.

Sehr häufig scheitern gerade solche «Zuckerwasservorlagen» an der vereinigten Gegnerschaft von hüben und drüben. «Les extrêmes se touchent», auch hier. Uebrigens wird die Behandlung im Plenum durch verwässerte Vorlagen nicht etwa verkürzt. Ecken und Kanten der ursprünglichen Expertenvorlage erscheinen als Minderheits- und Einzelanträge sämtliche wieder und gelangen genauso zur Abstimmung, wie wenn der Bundesrat sie belassen hätte. Was dabei verloren ging, war einzig und allein kostbare Zeit, wenn die Probleme drängen. Alle jene in diesem Saal, die jeweils den ganzen Werdegang eines Gesetzes verfolgen und laufend mitzugestalten suchen, wissen, dass ich mit meiner Analyse recht habe.

Was aber hat der Bundesrat angesichts dieser Tatsachen zur Straffung des Verfahrens vorgekehrt? Er hat, sei es aus Entscheidungsangst oder Referendumsangst, das Vernehmlassungsverfahren laufend ausgeweitet; weit über das hinaus, wozu er verfassungsmässig verpflichtet gewesen wäre, hat er neue Kreise befragt oder Vorlagen in die Vorprüfung geschickt, die noch vor Jahren in der Direttissima zum Parlament geschickt worden wären. Die Unsicherheit geht so weit, dass selbst Verordnungen – ureigenes Betätigungsfeld der Exekutive, Herr Eggly – zuerst dem Härtesten der Organe der Vernehmlassung unterworfen werden. Anders ausgedrückt: Nur was bei den kastalischen Quellen, mit den Wassern der Vernehmlassung, gewaschen wird, hat jene Katharsis erreicht, die bei Gesetzesvorlagen parlamentarische Beratungsreife oder bei Verordnungen den Vollzug gestattet.

So kann das doch nicht weitergehen! Die Eigengesetzlichkeit, die diese Entwicklung, ja Wucherung, angenommen hat, liegt darin, dass sich die Bundesversammlung in diesem Bereich jede Einflussnahme versagt hat. Die klassische Hierarchie der Erlasse – Verfassungsbestimmung, Gesetz, Verordnung – wird im Bereich der Vernehmlassung ignoriert. Ueber eigene Richtlinien im Range von Verordnungen wird dem Bundesrat gestattet, direkt im Sinne der Verfassungsaufträge zu handeln. Dem Parlament, damit also auch dem einzelnen Mitglied der Räte, fehlen daher weitgehend die normalen Möglichkeiten, eine Umgestaltung des Verfahrens zu erwirken, da die Ansatzstellen fehlen. Diese Probleme wurden schon in der Debatte von 1966 zum gleichen Thema

vielfach erkannt. Dennoch wurde leider auf die Ausgestaltung eines Gesetzes verzichtet.

Ein Gesetz, Herr Eggly, müsste das Vorverfahren nicht detailliert regeln, sondern nur klare Zuständigkeiten aussondern. Dem Bundesrat können also durchaus Freiräume zugestanden werden. Mit dem gänzlichen Verzicht auf ein Gesetz hat sich die Legislative selber entmachtet und die Handhabung samt Ausbau oder Wucherung im Vorverfahren den Zufälligkeiten und Tendenzen der administrativen Praxis überantwortet oder ausgesetzt. Ein Rückkommen auf diesen Entscheid muss daher vom Parlament ausgehen, und der Wille dazu sollte sich vorerst ohne bundesrätliche Mitsprache formieren. Daher drängte sich das Instrument der parlamentarischen Initiative geradezu auf. Mit den Richtlinien des Bundesrates und der langjährigen Praxis sind nämlich genügend Grundlagen vorhanden, dass eine Kommission in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten imstande sein wird, ein Rahmengesetz, ein blosses Rahmengesetz, zu verfassen. Es wäre geradezu absurd, den Bundesrat zu beauftragen, seine eigenen Flügel zu stützen.

Von der Logik her könnte ich also durchaus an der parlamentarischen Initiative festhalten. Gespräche und Erklärungen in der Kommission haben aber ergeben, dass bei gewichtigen Vorlagen das konferenzielle Verfahren kaum Zeitersparnis bringen würde. Verlagerungen ins Vorfeld der Konferenz wären die Folge. Ich bin Realist genug einzusehen, dass ich hier mit meiner Formulierung, dass «das mündliche Verfahren zum Normalfall wird», übers Ziel hinausgeschossen habe. Die massgebenden Stellen aus den Reihen der interessierten Organisationen – das haben wir in der Kommissionsberatung gesehen – sind nicht willens, auch nur einen Fingerbreit ihres Einflussbereiches preiszugeben.

Das ganze übrige Anliegen, nämlich einen gesetzlichen Rahmen für das Vernehmlassungsverfahren zu fertigen und damit die Jalons so zu stecken, dass einerseits dem Bundesrat der nötige Spielraum geboten, andererseits dem Parlament die Kontrolle ermöglicht wird – wenn nötig über eine Teilrevision –, wird von der Kommissionsmotion und dem Postulat weitgehend abgedeckt.

Angesichts des knappen Entscheides selbst nur für die Motion, verzichte ich darauf, Ihnen die parlamentarische Initiative besonders zu empfehlen. Eine Erklärung aber sei mir doch noch erlaubt. Tatsache ist, dass beide Wege zum gleichen Ergebnis führen könnten, weil mein Vorstoss in der Form der allgemeinen Anregung unterbreitet wird und daher modifiziert werden kann, zum Beispiel im Sinne des Motionstextes. Der Unterschied liegt allein darin, dass eine Parlamentskommission hier ein Gesetzlein selbständig zeugen und gebären könnte – schliesslich heisst das Parlament Legislative –, mit der Motion aber wird die Aufgabe dem Departement und dem Bundesrat überantwortet. Das ist der ganze Unterschied.

Damit kommen wir zur Ironie der Sache. Wissen Sie, warum auch in der Kommission die Motion Trumpf ist und nicht die parlamentarische Initiative, obwohl die Logik, wie ausgeführt, für das Letztere spricht? Der Bundesrat wird nämlich mit der Gesetzesnovelle ein ausgiebiges Vernehmlassungsverfahren durchführen. Damit beisst sich die Katze selber in den Schwanz, und das Karussell beginnt sich hübsch zu drehen: Vernehmlassung über die Vernehmlassung, und es ist nur zu hoffen, dass es schliesslich nicht leerläuft.

In diesem Sinne bitte ich Sie zusammen mit der LdU/EVP-Fraktion, der Initiative zuzustimmen. Wenn Sie aber nicht mehr an das Parlament als wirklichen Gesetzgeber glauben, dann sind wir auch zufrieden, wenn Sie der Motion zustimmen.

Allenspach, Sprecher der Minderheit II: Die parlamentarische Initiative Müller verlangt eine Straffung des vorparlamentarischen Verfahrens, der eigentlichen Vernehmlassung. Sie will im Klartext – das ist heute erneut zum Ausdruck gekommen – eine Einschränkung dieses Vernehmlassungsverfahrens. Im Grunde genommen will sie dem Bun-

desrat verbieten, bei der Ausarbeitung seiner Anträge an das Parlament jemand anderen als seine eigenen Beamten zu konsultieren.

Wir verlangen vom Bundesrat, dass er dem Parlament durchdachte, konsistente und realistische Vorlagen vorlegt. Das ist unser Hauptanliegen. Wie der Bundesrat seine Vorlagen vorbereitet, ist seine Sache. Wir können ihm nicht vorschreiben, welche Fachleute er zur Mitarbeit bezieht, und wir dürfen ihm auch nicht verbieten, jeweils die Stellungnahmen der Parteien, der Kantone und interessierten Organisationen einzuholen. Der Bundesrat trägt die Verantwortung für seine Vorlagen. Er soll diese Verantwortung auch voll und ungeteilt tragen müssen. Wenn das Parlament ihm eine Beschränkung des Vernehmlassungsverfahrens vorschreiben würde, dann wäre diese klare Verantwortung des Bundesrates nicht mehr gegeben.

Mit dem Vernehmlassungsverfahren will das zuständige Departement jeweils die Stellungnahme der Kantone, der Parteien und der interessierten Organisationen zu Vorentwürfen von Vorlagen an das Parlament erfahren. Es will darüber hinaus die Durchführbarkeit der bundesrätlichen Intentionen testen und die Detailbestimmungen durch die Praxis überprüfen lassen. Es will zu Recht auch etwas über die Akzeptanz des Vorentwurfes in Erfahrung bringen. Der Bundesrat soll nicht im Elfenbeinturm einsame Entschlüsse fassen. Er soll dem Parlament Vorlagen präsentieren, die realistisch sind und auch Chancen haben, vom Parlament und vom Volk angenommen zu werden. Es hat wenig Sinn, Vorlagen einzubringen, von denen der Bundesrat weiss, dass die Mehrheit der Kantone oder die Mehrheit der grossen Bundesratsparteien oder die Sozialpartner usw. sie ablehnen.

Wir müssen an die Oekonomie der Kräfte und die Oekonomie der Zeit denken. Unser Parlament ist ständig in Zeitnot. Es muss, um Zeit einzusparen, sogar organisierte Debatten beschliessen und die Redezeit der Parlamentarier beschränken. Wir haben also keine Zeit, Gesetze zu beraten, die von der Mehrheit ohnehin nicht akzeptiert würden.

Das Vernehmlassungsverfahren trägt zudem zur Transparenz bei. Die bundesrätlichen Intentionen werden schon in einem frühen Stadium bekannt und können damit öffentlich diskutiert werden. Die Stellungnahmen der im Vernehmlassungsverfahren Begrüsseten werden ebenfalls bekannt. Dort, wo Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, hat es keinen Platz mehr für Kabinettpolitik. Die Einschränkung des transparenten Vernehmlassungsverfahrens würde Tür und Tor zur Kabinettpolitik öffnen. Es ist ein Irrtum zu meinen, mit einer Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens würde der ausserparlamentarische Einfluss auf die Gesetzesvorbereitung eingeschränkt. Die grossen Parteien, die grossen Kantone und die grossen Organisationen haben permanenten Kontakt mit der Verwaltung und den Bundesbehörden. Daran würde eine Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens nichts ändern. Eingeschränkt würden nämlich nur die Möglichkeiten der kleinen Parteien, der kleinen Kantone und der kleinen Organisationen.

Die parlamentarische Initiative Müller ist also zu Recht von der Kommission abgelehnt worden. Sie verlangt einen Schritt in die falsche Richtung. Die Motion der Kommissionmehrheit geht nicht so weit wie die parlamentarische Initiative, aber ein halber Schritt in die falsche Richtung ist eben auch falsch. Wir sollten auch nicht einen halben Schritt in die falsche Richtung tun.

Die Motion verlangt, wie die parlamentarische Initiative, eine Beschränkung des Vernehmlassungsverfahrens. Sie verlangt, dass der Bundesrat dem Parlament ein diesbezügliches Gesetz vorlegt, damit das Parlament darin vorschreiben kann, wann der Bundesrat kein Vernehmlassungsverfahren durchführen darf. Die Kommissionmehrheit hat dabei zwei Fälle genannt. Es soll dem Bundesrat verboten werden, zur Behandlung von Volksinitiativen die Stellungnahme der Kantone, Parteien und interessierten Organisationen einzuholen.

Wie steht es aber mit Volksinitiativen, die im Grunde genommen Gesetzesinitiativen sind? Wie steht es, wenn der Bun-

desrat einer Volksinitiative einen formellen Gegenvorschlag entgegenstellen oder wenn er einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesebene ausarbeiten will? Soll das Vernehmlassungsrecht oder das Vernehmlassungsverbot für alle diese Fälle detailliert in einem Gesetz geregelt werden? Ich glaube kaum, dass so etwas vernünftig wäre.

Im zweiten konkret genannten Beispiel soll dem Bundesrat verboten werden, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wenn er eine Verfassungsvorlage ausarbeitet, die noch der Ausführungsbestimmungen bedarf. Die meisten Verfassungsvorlagen benötigen Ausführungsbestimmungen. Will die Kommissionmehrheit wirklich, dass beispielsweise die Kantone nicht mehr zur Vernehmlassung eingeladen werden dürfen, wenn in einem neuen Verfassungsartikel die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zulasten der Kantone erweitert würden? So etwas ist doch nicht denkbar.

In der Kommission sind keine konkreten Fälle genannt worden, bei denen die bisherige Regelung des Vernehmlassungsverfahrens zu schwerwiegenden Unzulänglichkeiten Anlass gegeben hätte. Es ist deshalb unnötig, dass durch ein Gesetz eine neue Regelung eingeführt wird. Wir befürchten, dass eine neue Regelung Unzulänglichkeiten mit sich bringen würde. Wir sollten als Parlament den Bundesrat nicht gängeln wollen. Sollte dennoch ein solches Gesetz zur Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens geschaffen werden, so wäre dies wohl das überflüssigste Gesetz in der ganzen Gesetzessammlung.

Herr Müller hat die Schwerfälligkeit des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert. Demgegenüber möchte ich festhalten, dass das Gesetzgebungstempo nicht auf Kosten der Qualität gehen darf. Ein gut vorbereitetes Gesetz spart parlamentarische Zeit.

Wenn das Vernehmlassungsverfahren eingeschränkt wird, besteht die Gefahr, dass das Parlament um so mehr Zeit braucht. Die Zielsetzungen der parlamentarischen Initiative und der Motion widersprechen also dem Gebot effizienter Parlamentsarbeit.

Ich fasse zusammen:

1. Wir sollten vom Bundesrat gute Vorlagen verlangen, durchdachte, ausgereifte und realistische. Wir sollten dem Bundesrat aber nicht vorschreiben, wie er seine Vorlagen vorbereitet, wen er zuziehen soll und wen er nicht zur Stellungnahme einladen darf.

2. Wir sollten das transparente Vernehmlassungsverfahren aller Parteien, Kantone und interessierten Organisationen nicht durch eine wenig durchsichtige Kabinettpolitik ersetzen, bei der nur noch einige wenige grosse Kantone, Parteien und Organisationen das Sagen hätten.

3. Wir sollten uns als Parlament auf das Wesentliche konzentrieren und keine überflüssigen Gesetze fordern.

Ich bitte Sie deshalb, die Motion der Kommissionmehrheit abzulehnen.

Präsident: Es folgen die Fraktionssprecher. Für die christlich-demokratische Fraktion spricht Herr Darbellay.

M. Darbellay: Déjà dans le cadre des travaux de la commission, et ici aussi, on a chargé la procédure de consultation de beaucoup de péchés. Je pense, personnellement, que les effets favorables sont plus importants que les effets néfastes. Dans notre démocratie de consensus, il est effectivement utile de savoir ce que pensent les leaders d'opinion avant de préparer les lois. Ainsi, grâce à la procédure de consultation, on a pu éviter un certain nombre de faux pas, par exemple de mettre sur pied, par un long travail, de longues lois qui, ensuite, seraient refusées par le peuple. La procédure de consultation n'est pas un but en soi, c'est un instrument. Et les instruments sont bons si l'on sait bien les utiliser et moins bons si on les emploie mal. L'essentiel, ici, est, me semble-t-il, d'en faire un usage équilibré et pour cela, il est nécessaire que la procédure se limite à un certain nombre de projets importants. Il est également important de consulter les organismes directement concernés et il

convient de pondérer les réponses. Mais il faut aussi que l'exécutif et le législatif gardent leur responsabilité.

A deux reprises, par exemple, nous avons interrompu les travaux de commissions pour procéder à une consultation complémentaire. Il me semble que, là, les pouvoirs en place ont de la peine à prendre leurs responsabilités. Le fait que les milieux politiques, économiques ou autres aient été consultés n'empêche pas l'exécutif et le législatif de garder leur indépendance, leur pouvoir d'appréciation puisque, de toute façon, au bout du processus, c'est le peuple qui aura le dernier mot.

Le groupe démocrate-chrétien pense que cette procédure doit pouvoir rester aussi souple que possible et pour cette soupléssé, il faut éviter de faire une loi qui, par définition, ne pourrait être que rigide. Le groupe est donc d'accord de ne pas donner suite à l'initiative.

En ce qui concerne la motion, elle aurait à peu près le même effet. Le postulat proposé par le Conseil fédéral est plus souple et je me permets de l'appuyer.

Sager: Die Fraktion der SVP ist gegen die Schaffung von Bundesgesetzen, wenn eine Materie bereits in der Verfassung und in Bundesrichtlinien geregelt ist. Daher ist die parlamentarische Initiative ein Kampf mit untauglichen Mitteln für ein Objekt, das einen Kampf verdienen würde, aber nicht dieser Art.

Es wäre wichtig, einmal die quantitativen Auswirkungen des Vernehmlassungsverfahrens zu prüfen. Daher unterstützt die Fraktion der SVP nicht die Motion, sondern das Postulat, zumal wenn der Bundesrat bereit ist, in dieser durch das Postulat verlangten Studie auch die staatspolitische Problematik einmal etwas auszuloten. Sie besteht darin, dass das Vernehmlassungsverfahren eine notwendige und nützliche Konsultation zwecks Ergründung eines sinnvollen Kompromisses, aber zugleich eine grosse Versuchung darstellt – die Versuchung nämlich, eine Führungsaufgabe auf das Problem der Akzeptanz abzuschieben, eine Akzeptanz, die durch Vernehmlassung und Meinungsumfrage ermittelt wird. Das ist natürlich eine Fehlentwicklung. Daher unterstützt die Fraktion der SVP das Postulat, lehnt jedoch die Motion ab.

Tschuppert: Die parlamentarische Initiative Müller-Aargau bezweckt, das Vernehmlassungsverfahren durch ein Bundesgesetz zu regeln, um die Möglichkeit der Mitwirkung des Parlamentes zu stärken und in einem früheren Stadium zu ermöglichen. Dabei soll das mündliche Verfahren zum Normalfall werden. Namens der einstimmigen freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, sowohl die parlamentarische Initiative als auch die Motion der Kommission abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Das vorparlamentarische Verfahren – also die Vernehmlassung, das Anhören von Parteien, Verbänden, Interessengruppen aller Art – ist ein geeignetes und bewährtes Mittel, dem Bundesrat die sorgfältige Ausarbeitung einer Vorlage an das Parlament zu ermöglichen, für die er die volle Verantwortung trägt. Vernehmlassungen sind ja eine Parallele zu den Expertenkommissionen und haben in erster Linie die Aufgabe, Gesetzentwürfe sozusagen «fronttauglich» zu machen. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, dass die Vorlagen frühzeitig nicht nur materiell, sondern auch auf ihre Praktikabilität hin überprüft werden können. Wenn wir nun Wesentliches von der bisherigen Verfahrenspraxis abschneiden, verhindern wir auch die frühzeitige Mitsprache kleinerer Organisationen und Interessengruppen, die keinen direkten Zugang zum Parlament und zur Verwaltung haben. Es ist doch so, dass Spitzenverbände und grosse Organisationen trotz Einschränkungen der bestehenden Praxis nach wie vor die Möglichkeit hätten, mit Chefbeamten oder dem betreffenden Departementschef in einem frühen Stadium Kontakte zu pflegen; niemand wird im Ernst daran glauben, dass dies verboten werden könnte. Wir befürchten auch, dass sich das konferenzielle Verfahren schlecht eignen würde. Es gibt nämlich Vorlagen, zu denen sich Dutzende von Organisationen inklusive Kantone aus-

sern möchten. Somit würde ein Gespräch Wochen dauern, sollte es tatsächlich fruchtbar sein.

Ein schriftliches Verfahren ist nach wie vor übersichtlicher, rationeller, und zudem können die Stellungnahmen zu jeder Zeit wieder eingesehen werden.

Ich fasse zusammen: Unserer Meinung nach bedarf es keiner detaillierten gesetzlichen Regelung, um Verbesserungen des Vernehmlassungsverfahrens einzuführen. Wir haben schon genügend Gesetze, wir wollen nicht noch ein unnötiges mehr. Aenderungen und Verbesserungen sind jederzeit möglich. Wir wollen aber dem Bundesrat nicht vorschreiben, wie und mit welchen Mitteln er sein Ziel erreichen soll.

Initiative und Motion bringen keine Regelung mit ähnlicher Praxisnähe, wie wir sie heute kennen. Dazu kommt, dass der Bundesrat auch bei Volksinitiativen durchaus das Bedürfnis haben kann, eine Vernehmlassung durchzuführen, vor allem dann, wenn ein Gegenvorschlag zur Diskussion steht.

Das ist mit ein entscheidender Grund, weshalb wir auch die Motion bekämpfen.

Ich bitte Sie deshalb, der Initiative keine Folge zu geben, aber auch die Motion der Kommission abzulehnen.

Gegen die Ueberweisung des Kommissionspostulates haben wir nichts einzuwenden.

Schmid: Die grüne Fraktion geht mit Initiant und Kommission einig, wonach sich Bundesrat und Parlament in der Ausarbeitung von Vorlagen zu stark von Vernehmlassungen opportuner Herkunft haben leiten lassen und dass es sich deshalb lohnen würde, das Vernehmlassungsverfahren neu zu überdenken und in eine gesetzliche Form zu fassen.

Wir unterstützen die Anträge, wie sie von der Kommission vorliegen, teilen somit auch gewisse Bedenken gegenüber der Initiative Müller-Aargau, was im folgenden noch näher begründet werden soll. Herr Müller-Aargau stellt die Frage des Zeitaufwandes ins Zentrum seines Vorstosses. Er ist der Auffassung, dass hier am meisten Zeit verlorengelange und insbesondere die Abfassung von schriftlichen Stellungnahmen dazu zwingt, die Termine eher grosszügig anzusetzen. Er schlägt vor, statt schriftliche Meinungen einzuholen eine Art öffentlicher Gesprächsrunde einzuführen, an welcher gemeinsam im Dialog die Auffassungen ermittelt werden könnten.

Die grüne Fraktion kann sich diesem Vorschlag aus drei Gründen nicht anschliessen:

1. Die Zeit, welche von der Einreichung eines Vorstosses oder der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes bis zur Inkraftsetzung eines Gesetzes verstreicht, geht unseres Erachtens nicht hauptsächlich auf Konto der Vernehmlassungen. Gerade beim Beispiel der Neat, einer Vorlage von grosser Tragweite, konnte die Vernehmlassung in relativ kurzer Zeit abgeschlossen werden. Die Termine sind bekannt, und die Verwaltung kann sich darauf einrichten. Die zeitlichen Verzögerungen erfolgen unserer Ansicht nach eher vor, ganz sicher aber im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren. Wie dringlich eine Vorlage eingestuft wird, hängt doch vor allem davon ab, ob man sie überhaupt will, das heisst, ob sie gewissen Kreisen ins Konzept passt und wenn möglich etwas einbringt.

Bundesrat und Verwaltung nehmen sich bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen recht viel Zeit. Vor allem aber sollten wir Parlamentarier uns in den vorberatenden Kommissionen und im Rat um eine effizientere Gangart bemühen. Wenn es am guten Willen fehlt, die Probleme wirklich zu lösen, scheint es offenbar schwieriger zu sein, freie Sitzungstermine in der Agenda zu finden. Verbreitet ist auch die Unart, Entscheidungen hinauszuzögern, wenn diese möglicherweise zuungunsten der Verzögerer ausfallen könnten.

Es wäre vielleicht auch einmal zu überlegen, ob Ratsgeschäfte innert einer bestimmten Frist behandelt werden müssten und nicht beliebige Male von der Traktandenliste gestrichen werden dürften, ansonsten Nachtsitzungen und Sondersessionen für die Abtragung der Geschäfte anberaumt werden müssten.

2. Die Zeitersparnis mittels Einführung von öffentlichen Gesprächsrunden dient nicht unbedingt einer besseren Transparenz. Es scheint uns schon wichtig, dass sich die an der Vernehmlassung beteiligenden Parteien, Kantone und Verbände nicht nur mündlich zu äussern und hinterher wieder andere Interpretationen geben können, sondern schwarz auf weiss ihre Stellungnahme abgeben müssen, die jederzeit wieder nachgelesen und konsultiert werden kann. Wichtig wäre dabei zu wissen, von wem beispielsweise in einem Kanton eine sogenannte kantonale Stellungnahme getragen wird. Es ist eher stossend und wohl nicht immer repräsentativ, wenn sich ein Regierungspräsident im Namen des Kantons abschliessend zu Finanz-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiefragen äussert. Damit aber Einsicht in eine Stellungnahme gewährt ist, muss sie unseres Erachtens in schriftlicher Form vorliegen.

3. Schliesslich führt jede schriftliche Ausarbeitung eines Standpunktes auch zu besserer Klarheit. Wer sich die Mühe nehmen muss, eine Auffassung in Worte zu kleiden, muss sich mit der Angelegenheit gründlicher befassen. Nietzsche hat einmal gesagt: «Das Wort verbessert den Gedanken.» Was also noch nicht in eine überzeugende sprachliche Form gebracht worden ist, ist auch noch nicht zu Ende gedacht. Aus diesen Gründen kann sich die grüne Fraktion mit dem Vorschlag des Initianten, das mündliche Verfahren zum Normalfall werden zu lassen, nicht befremden. Sie teilt hingegen die Auffassung, die Frage des Vernehmlassungsverfahrens neu zu überdenken und in einer gesetzlichen Vorlage zu verankern. Sie unterstützt daher die Anträge der Kommissionmehrheit in allen drei Punkten.

Bäumlin Richard: Seit Gründung unseres Bundesstaates hat sich das Vernehmlassungsverfahren allmählich eingespielt. Anfänglich ging es vorab um die Anhörung von Kantonen. Mehr und mehr trat die Vernehmlassung von Wirtschaftsverbänden und daneben von Parteien in den Vordergrund. 1947 wurde der bestehende Zustand durch die Verfassung auch rechtlich abgesichert.

Das Vernehmlassungsverfahren ist in seinen Wirkungen ambivalent. Ursprünglich ging es um Information. Mehr und mehr hat das Verfahren die Funktion übernommen, Gruppen zu integrieren: das Vernehmlassungsverfahren also als eine Strategie zur Herausbildung von Kompromissen. Das beurteile ich positiv.

Auf der anderen Seite ist aber eine gewisse Ambivalenz nicht zu übersehen. Es ist anerkannt, dass das Vorverfahren zu einer Abwertung des Parlaments geführt hat, indem dem Parlament mehr und mehr ausgehandelte, fertige Entschiede vorgelegt wurden, Vorentscheide, die vollendete Tatsachen enthielten. Dazu kommt das in der Wissenschaft des öftern diskutierte Problem der innerorganisatorischen Demokratie. Ich meine die Demokratie innerhalb der Verbände, die einvernommen werden: Inwieweit sind Vernehmlassungen der Verbandsspitze für die Basis repräsentativ? Wird in den Vernehmlassungen zum Ausdruck gebracht, dass die Basis vielleicht nicht einheitlich, sondern oft recht gespalten ist?

Sodann gibt es das Problem der einseitigen Vertretung von Gruppeninteressen durch die Verbände. Welches sind die Verbände, auf die es wirklich ankommt und die deshalb im einzelnen Fall anzuhören sind? Das kann die Frage sein. Es ist wiederum die Wissenschaft, die – wie ich meine, mit Recht – festgestellt hat, oft sei es fraglich, wo neben verschiedenen Gruppeninteressen auch noch das Allgemeininteresse vertreten werde.

Soviel zu den Ambivalenzen. Indem ich auch auf fragwürdige Aspekte hinweise, negiere ich damit nicht die positiven, die ich an erster Stelle herausgestrichen habe.

Auf jeden Fall gibt es offene Probleme. Leider leitet die parlamentarische Initiative Müller-Aargau unseres Erachtens nicht die problem-adäquate Lösung ein. Ich darf auf das, was Herr Schmid soeben gesagt hat, verweisen. Ich bin damit vollauf einverstanden.

Den Vorschlag, von schriftlichen Vernehmlassungen generell zu Hearings überzugehen, halte ich für schlecht. Würde

man ihm folgen, böte man damit ganz sicher einen Anreiz zu informellen Einflussstrategien, so dass die öffentlichen Hearings leicht zu Polittheater werden könnten. Mit dieser Kritik am Vorschlag Müller ist das Problem freilich nicht vom Tisch!

Für besonders wichtig halte ich es, dass wir das Postulat der Kommission überweisen. Ich habe mich sehr verwundert, dass man sich in der Kommission auch dagegen gesträubt hat, mit der Folge, dass das Postulat nur mit Stichtenscheid der Präsidentin angenommen wurde.

Heute wird das Postulat der Kommission nicht mehr bestritten. Darum kann ich mich ganz kurz halten: Das Postulat präjudiziert nichts. Es will fundierte Untersuchungen in bezug auf den Ist-Zustand, und diese Untersuchungen haben wir zur Vorbereitung einer gesetzlichen Regelung zweifellos nötig. Eine wissenschaftliche, gründliche Studie kann nicht durch eine Vernehmlassung unter den Verbänden über die allfällige gesetzliche Regelung der Vernehmlassung derselben Verbände ersetzt werden.

Nun zur Motion: Ich bin der Meinung, dass auch der Motion im jetzigen Zeitpunkt zuzustimmen ist. Es sind Argumente dagegen aufgeführt worden. Herr Eggly und auch Herr Allenspach haben von einer Verwischung der Verantwortlichkeit gesprochen. Das sehe ich nicht so. Die Gesetzgebungsfunktion wird von Regierung und Parlament gemeinsam ausgeübt, wobei unser Verfassungsrecht ganz klar an der Priorität des Parlamentes, der beiden Kammern, festhält. Das Vorverfahren der Gesetzgebung, in dem die Vernehmlassungen geschehen, hat Einfluss auf die Tätigkeit der beiden Kammern, auf ihre Beratungen. Deshalb ist es zweifellos richtig, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelten Grundsätzen zu unterstellen, weil es schliesslich auch um das Parlament und seine Handlungsfähigkeit geht. Herr Allenspach hat von «Kabinettsjustiz» gesprochen, die da angestrebt werde. Gerade das Gegenteil von Kabinettsjustiz wollen wir aber anstreben! Ich komme noch kurz darauf zurück, kann aber einen bestimmten Verdacht nicht unterdrücken: Wenn sich gewisse Wirtschaftsvertreter so vehement gegen jede gesetzliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens wehren, kann ich das nur so deuten, dass es diesen Wirtschaftsvertretern letztlich darum geht, selber möglichst viel Kabinettspolitik unter Ausschluss der Öffentlichkeit betreiben zu können. Den Vorwurf, den Herr Allenspach gemacht hat, möchte ich also zurückgeben.

Es ist folgendes wichtig: Die Motion, über die wir zu entscheiden haben, verlangt keine detaillierte Regelung des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetz. Das wäre auch unsinnig. Eine allzu engmaschige Regelung würde wahrscheinlich bloss zur Herausbildung informeller Wege der Einflussnahme verleiten. Doch sollten verschiedene Grundsatzfragen gesetzlich geregelt werden. Eine gesetzliche Regelung heisst: Mitsprache des Parlaments; die Angelegenheit soll in diesem Haus thematisiert werden. Angesichts der erwähnten Tragweite des Vernehmlassungsverfahrens ist es sicher richtig, dass wir darauf nicht verzichten, dass wir diese Angelegenheit nicht aus der Hand geben.

Eine allfällige Zusicherung des Bundesrates, er werde die Angelegenheit vielleicht einmal in einer Verordnung regeln, genügt mir nicht: Hier ist das Parlament auch selber betroffen und sollte sich deshalb der Verantwortung nicht entschlagen, selber mitzureden. Aber wie gesagt: es geht nur darum, einige wichtige Pflöcke einzuschlagen. Es geht nicht um Details. Eine gesetzliche Regelung sollte zum Beispiel dafür sorgen, dass der Kreis derer, die zur Vernehmlassung eingeladen werden, nicht zu eng gezogen wird, damit nicht bloss die unmittelbar Interessierten – vielleicht auf Kosten der Mehrheit – zu Worte kommen.

Herr Allenspach hat das Gespenst an die Wand gemalt, die Befürworter einer gesetzlichen Regelung wollten den Kreis der Einzuvernehmenden einschränken. Das ist gar nicht meine Meinung, das ist nicht die Meinung der sozialdemokratischen Fraktion, sondern uns geht es um Grundsätze, die gewährleisten, dass neben den Verbandsinteressen auch Allgemeininteressen eher zu Worte kommen können als bislang.

Bei der Regelung der Grundsätze können im weiteren auch Vereinfachungen gegenüber der jetzigen Praxis eingeführt werden, etwa so, dass bestimmte Gegenstände vom Vernehmlassungsverfahren ausgenommen würden. Ich lasse die Frage offen, wie weit man da allenfalls gehen sollte. Aber das wäre einmal zu diskutieren; man könnte das besser dokumentiert tun, wenn die im Postulat der Kommission verlangte Studie einmal vorliegen würde.

Es geht also nicht darum, jemandem das Maul zu stopfen. Es geht z. B. um mehr Publizität, mehr Objektivität und mehr Rationalität in Vernehmlassungsverfahren. Der Ausschluss bestimmter Gegenstände vom Vernehmlassungsverfahren könnte zum Beispiel auch das Ziel verfolgen, einer Exekutive entgegenzutreten, die selber zuwenig Verantwortung übernehmen will, wofür es ja durchaus Beispiele gibt.

Schliesslich ist an Grundsätze über die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zu denken. Herr Müller schlägt uns die konferenzielle Vernehmlassung als Regel vor. Das halte ich, wie gesagt, nicht für gut. Aber es kann sehr wohl Fälle geben, wo eine konferenzielle Vernehmlassung sinnvoll ist, etwa dann, wenn es darum geht, Zeit zu gewinnen. Ein Beispiel aus meinem Erlebnishorizont: Bei der Beratung der Kleinbauern-Initiative in der vorberatenden Kommission unseres Rates widersetzte sich Bundesrat Delamuraz einem in Erwägung gezogenen Gegenvorschlag mit dem Argument, dieser komme schon deshalb nicht in Frage, weil – angesichts der für die Behandlung von Initiativen geltenden Frist – keine Zeit für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bleibe!

Das (schriftliche!) Vernehmlassungsverfahren hätte also zu lange gedauert, woraus ein grundsätzliches Argument gegen einen Gegenvorschlag abgeleitet wurde. Ich habe mich damals in der Kommission gegen diese Auffassung gewehrt. Diese Erfahrung könnte nun durchaus Anlass dazu geben, für Ausnahmefälle eine konferenzielle Vernehmlassung einzuführen.

Auch in den Voten von Gegnern einer gesetzlichen Regelung ist zugestanden worden, dass es noch weitere offene Fragen gebe, die im Grunde einer Regelung bedürften. Es gibt also eine ganze Reihe von Grundsatzfragen, die man auf der Stufe der Gesetzgebung regeln könnte, was der Rationalität unserer Entscheidungsabläufe nur zuträglich wäre.

Ich empfehle Ihnen also, die Motion als Motion anzunehmen und dem Postulat der Kommission zuzustimmen.

Wenn ich mich jetzt für die Motion ausgesprochen habe, so will ich am Schluss noch einräumen, dass ich damit nicht übertriebene Erwartungen verbinde. Eine gewisse Verrechtlichung des Vernehmlassungsverfahrens – wie wünschbar sie auch immer ist – verändert noch nichts an den Machtverhältnissen in unserer Gesellschaft. Deshalb habe ich Mühe, den Eifer zu begreifen, mit dem gewisse Wirtschaftsvertreter eine gesetzliche Regelung der Grundsätze bekämpfen.

Ein zentraler Punkt der Kritik am Vernehmlassungsverfahren war seit langem der, dass dieses Verfahren zu einer Schwächung der Parlamentsfunktion geführt habe. Indessen wäre die Auffassung naiv, die Stellung des Parlaments werde durch die rechtliche Regelung des Vernehmlassungsverfahrens automatisch gestärkt. Das meine ich gewiss nicht. Dazu bedürfte es der Anstrengung des Parlamentes selber, seines Willens, selber Verantwortung zu übernehmen, auch die Bereitschaft, die dazu nötige Arbeit zu leisten, vor allem in den Kommissionen.

Ich befürworte die Motion mit einigem Realismus: Ich verspreche mir etwas davon, aber ich verbinde dieses Geschäft nicht mit grossen Illusionen.

Präsident: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie gegen die Motion stimmen wird.

Mauch Rolf: Ich möchte Herrn Bäumlín gleich mitteilen, dass ich nicht als «engagierter Wirtschaftsvertreter» gegen diesen Vorstoss spreche, sondern als freiheitlich eingestellter Staatsbürger und relativ neuer Parlamentarier staune,

über welche Banalitäten wir gesetzgeberisch tätig werden sollen.

Das Vernehmlassungsverfahren ist nach der Umschreibung, wie sie auch Herr Bäumlín gegeben hat, die Anhörung der Betroffenen im Vorverfahren einer gesetzgeberischen Tätigkeit von Parlament und Verwaltung.

Herr Müller hat von einer Ironie der Sache gesprochen. Ich spreche auch von einer Ironie, nämlich davon, dass eine derartige Banalität mit so grossen Worten traktiert wird, dass deswegen der Gesetzgebungsapparat in Bewegung gesetzt und feste Verfahrensgrundsätze aufgestellt werden sollen.

Worum geht es denn eigentlich? Die eine Sache ist unsere Gesetzgebungstätigkeit. Sie ist in allen Bereichen und auf allen Stufen genau geregelt. Eine andere Sache ist, wie die Verwaltung und der Bundesrat die Sachkenntnis, das Know-how, erhalten, bevor sie eine Materie regeln und dann in Gesetzesform und in Form einer Botschaft vorbringen. Es geht um die Meinungsbildung von Verwaltung und Bundesrat, um das Sammeln der Materialien, das Sammeln der verschiedenen Meinungen, analog zur Meinungsbildung von uns Einzelnen. Das Verfahren hierzu kann man nicht vorschreiben.

Es ist ein Vorteil und eine grosse Weisheit unseres schweizerischen Systems, dass ein solches Vorverfahren vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren existiert, das der Verwaltung und uns als Gesetzgeber gratis zum notwendigen Know-how verhilft. Im Gegensatz zur Meinung von Herrn Müller wird dadurch das Parlament nicht abgewertet. Vielmehr wird es aufgewertet! Wenn die Verwaltung die Meinungen der Betroffenen gesammelt und sich ihre Meinung gebildet hat, wenn der Bundesrat die Vorlagen ausgearbeitet hat, dann kommt das Parlament an die Reihe.

Wir stehen als Gesetzgeber eine Stufe über dem Verfahren der Vernehmlassung. Wir müssen nachher legiferieren; es wäre als überflüssig abzulehnen, die Verwaltung und den Bundesrat auf ein festes Verfahren festzulegen. Wir haben die Aufgabe, Schlüsse aus der Vernehmlassung zu ziehen. Unsere Aufgabe ist es, darüber zu stehen; die Funktion des Parlamentes besteht nicht darin, auch noch im Vernehmlassungsverfahren mitsprechen zu können, sondern eben unsere eigentliche Aufgabe nachher wahrzunehmen, d. h. wir haben die Meinungsbildung – wovon das Vernehmlassungsverfahren ein Teil ist – zu beurteilen und darüber zu entscheiden. Insofern sind Vernehmlassungsverfahren unsere Hilfsdienste.

Ich glaube auch nicht, dass Misstrauen am Platz ist, aber was ich richtig finde, ist eine saubere Trennung der beiden Verfahren. Vernehmlassungsverfahren ist Vorverfahren, ist Meinungsbildung von Verwaltung und Bundesrat. Das Parlament dagegen muss das Ergebnis dann beurteilen, seine ureigene Gesetzgebungsaufgabe erfüllen, aber sich nicht mit dem Vorverfahren, der Materialiensammlung beschäftigen.

Ich bitte Sie daher, Motion und Postulat nicht zu überweisen und die bisherige formfreie Gestaltung dieser Verfahren beizubehalten. Es ist eine weise Einrichtung unseres Staats; wir wollen sie weiterhin flexibel nach den jeweiligen Umständen spielen lassen.

Bundeskanzler Buser: «Gesetz oder nicht Gesetz?» ist hier die Frage, so könnte man sagen. Genauer heisst die Frage aber «Gesetz oder Verordnung?», da der Bundesrat, wie Sie den Akten entnehmen können, ja bereit ist, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und diese Materie in einer Verordnung zu regeln. Die Zielsetzung und die daraus erwarteten Vorteile der Initiative sind ausführlich dargelegt worden. Man möchte hier die Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde zum Zuge kommen lassen; man möchte die Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens gewissermassen festnageln, um sich dann später bei jeder Aenderung wieder in der Bundesversammlung, dies sogar unter Vorbehalt des Referendums, darüber aussprechen zu können. Das wären die Vorteile.

Es gibt aber auch Nachteile, die nicht zu übersehen sind. Einmal ist der Anwendungsbereich des Vernehmlassungsverfahrens zum Teil durch verfassungsmässige Bestimmungen im vornherein beschränkt, woran auch ein Gesetz nichts zu ändern vermöchte; zweitens ist ein Gesetz natürlich bedeutend starrer als eine Verordnung oder Richtlinien des Bundesrats.

Beim ersten Punkt, der Beschränkung durch die Verfassung, denke ich an die bekannten Artikel 22bis, Zivilschutz; 27ter, Filmwesen; 24quater, Stipendienwesen; 27quinquies, Turnen und Sport; 32, Wirtschaftsartikel; 34sexies, Wohnbauförderung; 45bis, Rechte der Auslandschweizer, und 34ter, Arbeitsrecht. In all diesen Fällen ist eine Vernehmlassung durch die Verfassung selber vorgeschrieben. Das Parlament könnte also auch durch ein Gesetz daran nichts ändern. Dazu kommen die Vernehmlassungen im weiten Bereich des Umweltschutzes, diesmal festgenagelt im Bundesgesetz über den Umweltschutz selber.

Zum zweiten Punkt, das Gesetz sei starrer. Sie wissen das selber. Für die Revision eines Gesetzes braucht es ein bis zwei Jahre, für die Anpassung der Richtlinien des Bundesrates ein bis zwei Wochen, wenn sich etwas als notwendig erweist. Und warum ist diese kurze Frist hier notwendig? Deshalb, weil diese Materie wie kaum eine andere beweglich, ständig im Fluss ist. Ich denke etwa an die Fristen. Wie lange wurde hin- und hergekämpft, wie lange die minimale Frist sein soll, ob zwei Monate, drei Monate! Jetzt sind in den Richtlinien drei Monate vorgesehen. Aber es geht nicht nur um die drei Monate, sondern auch darum, wie sie angerechnet werden. Wie steht es mit den Sommerferien? Wie steht es mit den Ferien über Weihnachten und Neujahr usw.? Wollen Sie solche Dinge wirklich in einem Gesetz regeln? Ich glaube, es ist nicht angezeigt. Dazu kommen weitere Aspekte.

Erstens zur Frage der Adressaten. Herr Bäumlin hat darauf hingewiesen, dass man die Zahl nicht zu eng begrenzen sollte. Ich möchte ihn darauf hinweisen, dass das gar nicht so ist – im Gegenteil: nach der Praxis des Bundesrates kann jedermann eine Vernehmlassung abgeben. Jedermann, der sich interessiert, kann die Vorlage bekommen und sich dazu äussern. Aber auch hier sind wieder viele Fragen zu regeln. Wir sprechen von den Parteien, von den Verbänden. Die Vernehmlassung geht an die Dachorganisationen. Welches sind unsere Dachorganisationen? Wie steht es, wenn angegliederte Organisationen sich mit den Dachorganisationen nicht einig erklären? Denken Sie an den Bauernverband, an den Vorort usw. Wie oft bekommen wir von Unterverbänden die Anfrage: «Bitte, schickt uns das Material! Der Dachverband ist für uns nicht massgebend. Wir wollen uns auch äussern.» Sind das auch Fragen, die Sie in einem Gesetz regeln wollen? Ich glaube, dass das in eine Verordnung gehört oder in Weisungen des Bundesrates. Das Gleiche gilt von den Unterlagen, die den Adressaten zugestellt werden. Dazu kommt, dass, wenn Sie das Vernehmlassungsverfahren regeln, Sie nur einen Teil regeln, denn das Vorverfahren ist das fürs Ganze entscheidende Verfahren. Das Vernehmlassungsverfahren ist nur ein Teil des Vorverfahrens.

Zweitens die Erarbeitung der Vernehmlassungen: Auch dies ist ein sehr umstrittenes Feld. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass einzelne Vernehmlassungen gewissermassen autoritär seien, dass nur die Zentralvorstände der grossen Organisationen oder der Parteien sich äussern und dass die Unterverbände nicht begrüsst würden. Ich glaube kaum, dass sich die Parteien oder die Verbände hier eine Regelung vorschreiben lassen. Sie haben das Recht, die Vernehmlassung selbständig zu verteilen und ebenso zu beantworten, aber sie sollen auch offen darlegen, wer aus ihrem Kreise die Vernehmlassung ausgearbeitet hat.

Drittens stellt sich das Problem der Gewichtung. Wie wollen Sie das Problem der Gewichtung, ein sehr wichtiges Problem, in einem Gesetz lösen? Ich kann es mir nicht vorstellen.

Nun ist darauf hingewiesen worden, man könnte im Gesetz festhalten, dass konferenzielle Vernehmlassungen stattfinden sollten. Das steht bereits in den Richtlinien und ist heute

schon möglich, wird aber relativ selten gemacht, weil diese konferenziellen Vernehmlassungen nicht mehr bringen als die schriftlichen. Sie haben nur dann einen Sinn, wenn die Teilnehmer und Sprecher der Organisationen oder der Kantone von ihren zuständigen Organen ermächtigt worden sind, bestimmte Erklärungen abzugeben. Sind sie nicht ermächtigt, nützen sie auch dem Bundesrat nichts. Und sind sie ermächtigt, kann man sie ja schriftlich geben; dann haben wir sie bei den Akten und sind entsprechend besser dokumentiert für den weiteren Verlauf.

Herr Nationalrat Müller-Aargau hat gesagt, sein Bestreben sei in erster Linie, mit der Straffung eine Verkürzung der Zeiten zu erreichen. Hier gehe ich durchaus mit ihm einig. Die heutigen Verfahren sind gelegentlich beängstigend lang; drei, vier Jahre – mehr sollte nicht die Regel sein. Daran ändern wir aber mit einem Gesetz nichts, sondern nur mit einer neuen Praxis. Da müssen die Verwaltung, die politische Leitung, der Bundesrat und hier der Rat selbst versuchen, die Fristen nach Möglichkeit abzukürzen. Dies aber hängt wieder in höchstem Masse von der Materie ab und kann nicht einfach generell dekretiert werden. Also ich glaube, dass es besser ist, hier pragmatisch vorzugehen. Weniger Verfahren durchzuführen, ist auch in der Kommission schon angeregt worden; vor allem ist die Frage bei den Initiativen gestellt worden. Ich möchte Sie dringend bitten, diese Einschränkung nicht vorzunehmen. Wenn Sie vorschreiben, dass man Initiativen nicht mehr der Vernehmlassung unterbreiten soll, dann werden wir in der Bundeskanzlei und in der Verwaltung bestimmt mit Briefen bombardiert. Die Organisationen aller Art wünschen nämlich nicht weniger, sondern mehr Konsultationen. Seit den 20 Jahren, da ich dieses «Spiel» miterlebe, habe ich nie einen Brief bekommen von jemandem, der wünschte, dass er nicht mehr konsultiert werde, sondern jedes Jahr und immer wieder neue Briefe von neuen Organisationen, die zusätzlich konsultiert zu werden wünschten.

Wir haben es den Parteien und den Kantonen gesagt: Wenn Ihr das wünscht, können wir Euch das Material schicken, aber Ihr werdet eines Tages selber einsehen, dass Ihr euch zuviel aufladet, und es ist auch soweit gekommen.

Nun, ich könnte gewisse Einwände gegen die heutige Regelung verstehen, wenn sie an einem Mangel an Transparenz leiden würde; dies ist aber, wie sie selber wissen, nicht der Fall. Experten und Expertenkommissionen sind stets von Anfang an bekannt. Sie werden vom Bundesrat bekanntgegeben, der Presse gemeldet, und sie werden im Bundesblatt publiziert. Die Expertenberichte stehen alle zur Verfügung, sie werden ebenfalls an die Öffentlichkeit abgegeben, sie stehen Ihnen zur Verfügung. Die Materialien, die in die Vernehmlassungen gehen, werden gleichzeitig der Presse abgegeben, können von jedermann bezogen werden, der sie wünscht. Die Adressaten sind ebenfalls bekannt, jeder Vernehmlassung liegt die Adressatenliste bei, jeder kann kontrollieren, wer neben ihm auch noch konsultiert wird. Die Vernehmlassungen selbst stehen Ihnen und weiteren, besonders wissenschaftlichen Kreisen schon seit Anbeginn zur Verfügung. Wir können wirklich nicht noch weitergehen, es liegt alles klar und transparent auf dem Tisch.

Zum Schluss möchte ich Sie bitten, gemäss dem Antrag des Bundesrats die Initiative abzulehnen und die Motion als Postulat zu überweisen. Wir sind bereit, sie weiterzuverfolgen und die Richtlinien in eine Verordnung umzuwandeln. Ich beantrage ferner, das Postulat über die empirische Studie zu überweisen; der Bundesrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Mit der Formulierung, dass das Vernehmlassungsverfahren ja nur eine Banalität sei, kann ich nicht ganz einig gehen. Denn das Gesetzgebungsverfahren als Ganzes ist ja Sache des Parlamentes. Allerdings haben wir in Artikel 104 Ziffer 4 BV dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten. Wir haben als Verfassungsgesetzgeber in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung zwingend vorgeschrieben, dass die Kantone zu bestimmten Materien anzu-

hören seien, dass interessierte Organisationen anzuhören seien, und wir haben als Gesetzgeber in Artikel 7 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes folgendes legifert: «Er leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung und erlässt die hierfür notwendigen Verordnungen und Weisungen.» Also: der Bundesrat leitet das Vorverfahren; das haben wir ihm übertragen. Auf die notwendigen Verordnungen warten wir noch heute. Die entsprechenden Bestimmungen sind nur in Richtlinien festgehalten, welche Sie auch in unserem Handbuch unter Nummer 23 finden. Aufgrund dieser Sachlage, die auch jetzt in der Diskussion wieder zum Vorschein gekommen ist, aufgrund der Umstrittenheit des Vernehmlassungsverfahrens war die Mehrheit der Kommission, allerdings nur mit Stichentscheid der Präsidentin, der Meinung, es würde sich in der Tat lohnen, die Grundsätze dieses Verfahrens gesetzlich zu regeln. Wir könnten uns auch eine Erweiterung von Artikel 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorstellen. Wenn ich höre, dass das Postulat von Frau Fankhauser – das dann die Kommission übernommen hat, das also zum Kommissionspostulat wurde –, das eine Studie über den Stellenwert und über die Auswirkungen des Vernehmlassungsverfahrens verlangt, nur vereinzelt bestritten wird; wenn ich höre, dass der Bundeskanzler erklärt, der Bundesrat sei bereit, uns unter Umständen die skizzierten Grundsätze im Rahmen einer Verordnung zu präsentieren, muss ich Ihnen folgendes sagen: Die Stellungnahme des Bundesrats war zurzeit der Kommissionsberatungen noch nicht bekannt. Diese wurden im Oktober 1987 abgeschlossen, die Stellungnahme des Bundesrates ist offenbar im Juni 1988 irgendwo unter den Akten zu den Parlamentariern gelangt, so dass ich nicht im Namen der Kommission sprechen kann; die Kommissionsmotion bleibt insofern bestehen. Persönlich könnte ich mich nach gewalteter Diskussion auch mit diesem Postulat, im Sinne eines Schrittes in der richtigen Richtung oder, wie Bundesrat Cotti das kürzlich genannt hat, im Sinne des Leidesweges der kleinen Schritte, einverstanden erklären.

M. **Pidoux**, rapporteur: De cette discussion sérieuse sur ce que M. Darbellay a appelé un instrument, j'aimerais retenir trois points.

Premièrement, votre commission, par une majorité nette de 10 voix contre 2, vous propose de ne pas prendre en considération l'initiative de M. Müller-Aargau d'introduire des «hearings» dans notre système d'établissement des lois. Deuxièmement, la commission était très partagée lorsqu'elle a proposé cette motion puisque ce n'est que par la voix déterminante de la présidente qu'elle l'a transmise au Conseil fédéral. Cette motion a pour but de modifier les directives de 1970 pour les transformer en une loi simplificatrice. Or, le Conseil fédéral, au mois de juin 1988, – M. Buser, chancelier de la Confédération, vient de le confirmer – l'acceptait sous forme de postulat. Votre commission n'a pas pu se prononcer à ce sujet. Mais, comme vient de le dire Mme Stamm, il me paraît qu'il s'agit d'un pas dans une bonne direction.

Troisièmement, j'aimerais attirer votre attention sur l'ironie qu'il y a de la part du Conseil fédéral à déclarer: «qu'il propose d'ouvrir une procédure de consultation sur la révision de la réglementation sur la consultation». On va donc consulter pour savoir s'il y a lieu de modifier la consultation. Dans ce cadre-là, transmettons cela au gouvernement sous forme de postulat.

Präsident: Wir bereinigen die Anträge. Die Kommission beantragt, der Initiative von Herrn Müller-Aargau keine Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit I beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	13 Stimmen

Motion der Kommission Motion de la commission

Präsident: Die Kommission beantragt, die Motion zu überweisen. Die Kommissionsminderheit II lehnt diese Motion ab. Der Bundesrat ist bereit, diese Motion in Form eines Postulates entgegenzunehmen.

Allenspach, Sprecher der Minderheit II: Der Bundeskanzler nimmt die Motion als Postulat entgegen. Er hat dabei ausdrücklich erklärt, dass der Bundesrat nicht beabsichtige, ein Gesetz über das Vernehmlassungsverfahren zu erlassen, sondern seine Kompetenzen, die er ohnehin schon besitzt, durch Verordnungsänderung und Erlass der entsprechenden Richtlinien auszuüben.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Kommissionsminderheit mit der Ueberweisung der Motion in Form eines Postulates und damit mit dem Antrag des Bundesrates einverstanden.

Präsident: Die Kommissionsminderheit II schliesst sich dem Antrag des Bundesrates an. Die Kommissionsmehrheit hält an der Motionsform fest. Wir stimmen ab.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung als Motion	51 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	83 Stimmen

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Postulat der Kommission Postulat de la commission

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen. Wird es aus der Mitte des Rates bekämpft? – Das ist nicht der Fall. Es ist überwiesen.

Ueberwiesen – Transmis

87.224

Parlamentarische Initiative (Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) Einführung der Einheitsinitiative Initiative parlementaire (Groupe de l'Union démocratique du centre) Institution de l'initiative unique

Wortlaut der Initiative vom 4. Juni 1987

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates reichen wir folgende parlamentarische Initiative in Form der allgemeinen Anregung ein:

Es sei ein Vorschlag auf eine Verfassungsänderung zu unterbreiten, welcher die Einführung der Einheitsinitiative vorsieht. Die Rechte der Kantone sind zu gewährleisten.

Texte de l'initiative du 4 juin 1987

Nous fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils et l'article 27 du règlement du Conseil national, nous déposons l'initiative suivante, conçue en termes généraux:

Un projet de modification de la constitution prévoyant l'institution de l'initiative unique doit être élaboré. Les droits des cantons seront garantis.

Herr **Loretan** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Parlamentarische Initiative (Müller-Aargau) Vernehmlassungsverfahren. Straffung
Initiative parlementaire (Müller-Argovie) Procédures de consultation. Simplification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.243
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1989 - 14:30
Date	
Data	
Seite	398-408
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 223

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.