Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 67 (1987)
Heft: 6

Artikel: Das Vernehmlassungsverfahren : Konsultation oder Ritual?
Autor: Klöti, Ulrich
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164439

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Ulrich Klöti

Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual?

Erstaunlicherweise liegen bis heute kaum systematische politikwissenschaftliche Untersuchungen über die Bedeutung und die Wirkung des Vernehmlassungsverfahrens vor. Zwar haben Staatsrechtler immer wieder scharfsinnige, wenn auch kontroverse Gedanken dazu geäussert. Sie konzentrieren sich indessen weitgehend auf normative Überlegungen und fragen, ob das Vernehmlassungsverfahren demokratisch sei, ob es die Macht der Verbände fördere und ob es die Qualität des gesetzten Rechts steigern könne. Welche effektiven Folgen das Vernehmlassungsverfahren für die beteiligten Akteure und für die Ausgestaltung der zu treffenden politischen Massnahmen gehabt hat, ist noch nicht systematisch erforscht worden. Insbesondere fehlen uns Angaben über die jeweilige Berücksichtigung der in den Eingaben vorgebrachten Argumente durch die Bundesbehörden.

Wer die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens für die Gesetzgebung abschätzen will, der muss sich folglich indirekt an die Frage herantasten. Im folgenden werden vier Wege zur Annäherung an das Thema gewählt:

- Zuerst wird die Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf immer weitere Probleme nachgezeichnet.
- Als zweites soll der Einbezug von immer mehr Vernehmlassern aufgezeigt werden.
- In dritter Linie gilt es, die Stellung des Vernehmlassungsverfahrens im Ablauf der Gesetzgebung zu skizzieren.
- Und viertens schliesslich werden aus einigen neueren Fallstudien Schlüsse auf die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens gezogen.

Häufigkeit des Vernehmlassungsverfahrens

Mit der Einführung der Wirtschaftsartikel sind 1947 in Art. 32, Abs. 2 und Abs. 3, die folgenden Bestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen worden:

> [2] *Die Kantone* sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen.
> [3] *Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft* sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.

Aus diesen Bestimmungen wurde im wesentlichen das Vernehmlassungsverfahren abgeleitet. Allerdings darf man nicht davon ausgehen, vor 1947 habe es keine Vernehmlassungen gegeben. Bis nach dem Zweiten Weltkrieg war das Vernehmlassungsverfahren *Gewohnheitsrecht.* Anhörungen wurden auch ohne Verfassungsgrundlage schon vorher durchgeführt.

Die Vernehmlassungen beschränken sich auch keineswegs auf Gesetzgebungen, die sich auf die Wirtschaftsartikel stützen. In der BV sind verschiedene andere obligatorische Anhörungen festgehalten, so etwa im Arbeitsrecht (Art. 34ter, 1947), im Filmwesen (Art. 27ter, 1958), im Zivilschutz (Art. 22bis, 1959), im Stipendienwesen (Art. 27^{quater}, 1963), bei den Auslandschweizerfragen (Art. 45bis, 1966), bei Turnen und Sport (Art. 27^{quinquies}, 1970), bei der Wohnbauförderung (Art. 34^{sexies}, 1972). Hinzu kommen Anhörungsvorschriften in der Bundesgesetzgebung in den verschiedensten Bereichen.

Mit den Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung von 1970 ist die Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens wesentlich ausgeweitet worden. Bei Erlassen auf Verfassungsstufe und bei Gesetzen, die Rechte und Pflichten der Kantone berühren oder die für diese von erheblicher politischer, kultureller, wirtschaftlicher oder finanzieller Tragweite sind, müssen die Kantone immer zur Vernehmlassung eingeladen werden. Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sind zu Erlassen der Verfassungsstufe und Erlassen von besonderer politischer Tragweite anzuhören.

Seit 1970 finden jährlich zwischen 20 und 40 Verfahren statt. 1972 stieg die Zahl auf 42. In neuester Zeit ist sie tendenziell sinkend, was freilich nicht am zurückhaltenden Einsatz des Vernehmlassungsverfahrens, sondern an der leicht *abgeschwächten Hektik bei der Gesetzgebung* liegt.

Tabelle 1: Vernehmlassungsverfahren auf Bundesratsstufe

Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl
1970	29	1979	26
1971	38	1980	30
1972	42	1981	20
1973	39	1982	20
1974	32	1983	32
1975	21	1984	19
1976	25	1985	20
1977	26	1986	15
1978	39		

Zu den in Tabelle 1 zusammengestellten Konsultationen auf Bundesratsstufe (Angaben der Bundeskanzlei) kommen noch eine Vielzahl von Vernehmlassungen zu *Verordnungen auf Departementsstufe* hinzu. Über das Ganze gesehen kann man sagen, dass das Vernehmlassungsverfahren in immer mehr Fällen, die dafür in Frage kommen, durchgeführt wird. Dies wird zwar von strengen Juristen manchmal bedauert. Das Wehklagen der Betroffenen, wenn einmal auf die Vernehmlassungsphase verzichtet wird, ist aber vorläufig immer noch grösser.

Fester Platz im politischen Prozess

Mit der Ausdehnung seiner Anwendung hat das Vernehmlassungsverfahren einen festen Platz im politischen Prozess der Eidgenossenschaft gefunden. Es ist zur Regel geworden. Man kann sich kaum mehr einen Entscheidungsprozess ohne Vernehmlassung vorstellen. Das Verfahren hat durch seine Häufung an Bedeutung gewonnen.

Man kann die gleiche Erscheinung aber auch in völlig entgegengesetzter Richtung interpretieren. Wenn zu allem und jedem eine Vernehmlassung durchgeführt wird, so wird die einzelne Konsultation *entwertet.* Die Befragten haben kaum mehr Zeit, jedem Verfahren die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Es besteht die Gefahr von summarischen, ja von unseriösen Stellungnahmen. Es ist auch denkbar, dass die zuständigen Verwaltungsstellen die Vernehmlassungen nicht mehr richtig und mit der nötigen Sorgfalt auswerten. Sie beschränken sich vielleicht nur noch auf eine statistische Auszählung der positiven, geteilten und negativen Stellungnahmen und gehen auf die qualitativen Aspekte der vorgebrachten Argumente gar nicht mehr ein. Wenn die Vernehmlasser eine solche Reaktion der Bundesstellen feststellen, dann werden sie ihre Stellungnahme erst recht lakonisch halten. Das Vernehmlassungsverfahren wird somit von einer echten Konsultation und fachkundigen Beratung von Regierung und Verwaltung zu einer reinen *Vorabstimmung* mit plebiszitärem Charakter. Der Blick wird nur noch auf die Realisierbarkeit des Vorhabens gerichtet. So gesehen, sinkt die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens für die Gesetzgebung.

Wer lässt sich vernehmen?

Nach den Wirtschaftsartikeln zu schliessen, sind es in erster Linie die *Verbände,* die durch die Vernehmlassungen angesprochen sind. Es ist unter

den Staatsrechtlern umstritten geblieben, inwieweit die Verbände damit institutionalisiert und zu öffentlichen Körperschaften geworden sind. Auch im Staatsrecht ist allerdings die Meinung vorherrschend, dass mit den Wirtschaftsartikeln die Verbände als wichtige Faktoren in der Gesetzgebung anerkannt worden sind. Politisch ist unbestritten, dass im Vernehmlassungsverfahren vor allem die Verbände zum Zuge kommen und auch kommen sollen, und dass mit diesem Anhörungsrecht die Bedeutung der Verbände gestiegen ist.

Die *Kantone* haben in der Vernehmlassung vor allem auf die Probleme des Vollzugs von Bundesrecht aufmerksam zu machen. Dies gelingt aus zwei Gründen nicht immer ganz. Bei neuen Gesetzgebungen — etwa beim Umweltschutz — verfügen die Kantone noch gar nicht über die nötige Verwaltungskompetenz, die es erst erlauben würde, die Vollzugsschwierigkeiten abzuschätzen. Und zweitens neigen der Bund und die Kantone in letzter Zeit auch dazu, den Vollzug direkt den Städten und Gemeinden zu überlassen. Diese haben dann nur ungenügenden Zugang zum vorparlamentarischen Verfahren.

Als dritte im Bunde werden in den Vernehmlassungsverfahren auch die *Parteien* angeschrieben. Dort, wo dies ausdrücklich vorgesehen ist, bildet der Einbezug der Parteien rechtlich keine Probleme. Dort, wo lediglich die «zuständigen Organisationen der Wirtschaft» genannt werden, wie dies in den Wirtschaftsartikeln der Fall ist, kann man sich fragen, ob sich aus rechtlichen Gründen eine Anhörung der Parteien auch wirklich aufdrängt. Politologisch und *politisch gesehen* stellt sich eine andere Frage: Sind die Parteien auch wirklich in der Lage, zu allen in den vielen Vernehmlassungsverfahren aufgeworfenen Problemen kompetent Stellung zu beziehen? Die Frage kann mindestens nicht für alle Parteien und für alle Sachbereiche mit Sicherheit bejaht werden. Nicht selten müssen sich die Parteien auf die Stellungnahme der ihnen nahestehenden Verbände verlassen. Damit stärken sie jedenfalls ihre eigene Stellung nicht.

1977 ist an der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich eine Lizentiatsarbeit von Georges Guggenheim[1] über den Einbezug verschiedener Vernehmlasser in das Anhörungsverfahren geschrieben worden. Er hat untersucht, wie sich die Art einer Vorlage auf die Auswahl der Anzuhörenden sowie auf deren Grad der Beteiligung am Vernehmlassungsverfahren auswirkt, und ist dabei zu folgenden Schlüssen gekommen:

«Die *Parteien* werden, wie in den Richtlinien vorgeschrieben, meist zu Vorlagen hoher und mittlerer Bedeutung eingeladen, jedoch oft auch bei Geschäften geringer Bedeutung. § 13[1] der Richtlinien, wonach die Parteien in alle Vernehmlassungsverfahren der Verfassungsstufe miteinbezogen werden müssen, wurde immer befolgt. ... Bei Vorlagen der Gesetzesstufe

antworten im allgemeinen weniger Parteien als bei solchen der Verfassungsstufe. Hier stellt sich die Frage, ob nicht gerade kleinere Parteien von der Komplexität mancher Gesetzesentwürfe überfordert sind. Die *Kantone* schneiden in dieser Arbeit recht schlecht ab. Es hat sich erwiesen, dass sie sich vor allem bei wirtschaftlichen Sachvorlagen sehr oft auf Verbände berufen und dass sie öfters auf Einladungen zum Vernehmlassungsverfahren gar nicht reagieren. Offenbar sind einige Kantone personell, fachlich oder terminmässig nicht in der Lage, bei allen Anhörungen mitzumachen.»

Die wichtigste Schlussfolgerung ist aber wohl diese: Nach Guggenheim ist es «erwiesen, dass die Verwaltung den Kreis der Anzuhörenden sehr weit zieht. Deshalb bleibt die Zahl von nichteingeladenen Akteuren fast immer relativ klein». Ohne sich auf weitergehende empirische Studien abstützen zu können, ist diese These im Handbuch «Politisches System der Schweiz» [2] noch pointierter formuliert worden: «Generell werden aber *immer mehr Stellungnahmen* eingeholt. Regierung und Verwaltung verzichten somit immer häufiger darauf, selektiv vorzugehen und eine bewusste Auswahl der Vernehmlasser zu treffen.» Diese Aussage ist bis heute unwidersprochen geblieben. Es kommt hinzu, dass die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens heute *öffentlich ausgeschrieben* wird. Es lassen sich deshalb immer häufiger auch nicht angefragte Kreise vernehmen.

Auch die Ausweitung des Kreises der Vernehmlasser lässt sich *verschieden interpretieren und werten.* Auf der einen Seite kann man den Schluss ziehen, die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens nehme zu, wenn sich immer mehr Organisationen und Gruppen zu Wort melden. Nur weil das Vernehmlassungsverfahren eine derart hohe Bedeutung erlangt habe, würden sich immer mehr alle — oder wenigstens fast alle — mit einer Stellungnahme hervortun. Auf der anderen Seite ist aber auch eine gegenläufige Argumentation denkbar. Man kann auch die Ansicht vertreten, mit der Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf immer weitere Kreise würde sich diese Konsultation *selbst abwerten.* Dort, wo sich Krethi und Plethi äussern, gehen die wichtigsten Stimmen unter. Die massgebenden Verbände, die grossen Kantone und die Bundesratsparteien kommen im Chor der Vernehmlasser gar nicht mehr richtig zur Geltung. Aus dieser Sicht hätte das Vernehmlassungsverfahren an Bedeutung verloren.

Das Vernehmlassungsverfahren im Gesetzgebungsprozess

Eine Einordnung des Vernehmlassungsverfahrens in den gesamten Gesetzgebungsprozess führt zu vier Beurteilungen der Bedeutung der schriftlichen Konsultation:

Erstens ist an die klassische Theorie zu erinnern, wonach das Vernehmlassungsverfahren eine *direkte Folge des Referendums* sei. Um einen Kompromiss zu erarbeiten, der vor der Volksabstimmung Bestand haben könne, gelte es, bereits im vorparlamentarischen Verfahren die verschiedenen Meinungen kennenzulernen und aufeinander abzustimmen. Auf Gesetzesstufe sei es das höchste Ziel des Vernehmlassungsverfahrens, ein Referendum überhaupt zu verhindern. Aus dieser Sicht erscheint das Vernehmlassungsverfahren als unentbehrlich und höchst bedeutsam.

Zweitens ist relativierend ins Feld zu führen, dass das Vernehmlassungsverfahren das Ziel, referendumsfeste Vorlagen hervorzubringen, jedenfalls *nicht vollumfänglich erreicht* hat.

Tabelle 2: Referendumsvorlagen 1901—1980

	Obligatorische Referenden		Fakultative Referenden		
Jahre	Total	Davon angenommen	Total	Referendum	Abgelehnt
1901—1910	4	3	59	4	1
1911—1920	8	8	57	3	1
1921—1930	9	7	94	5	4
1931—1940	5	5	73	9	7
1941—1950	5	3	104	7	3
1951—1960	18	12	202	12	7
1961—1970	12	10	209	8	4
1971—1980	40	30	256	19	7

Einmal stellt sich heraus, dass nach dem Zweiten Weltkrieg bei weitem nicht alle Verfassungsvorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, von Volk und Ständen angenommen worden sind. Eine hohe Erfolgsquote wurde zwischen 1961 und 1970 erzielt. In den fünfziger Jahren betrug sie lediglich zwei Drittel, in den siebziger Jahren auch nur drei Viertel. Zudem haben *die fakultativen Referenden nicht abgenommen.* Nach 1971 ist vielmehr wieder eine Zunahme zu verzeichnen. Das gleiche gilt für die Ablehnungen. Es ist einzuräumen, dass bisher mit absoluten Zahlen argumentiert wurde. Relativiert man die Zahl der Referenden und die Ablehnungen durch die Zahl der dem Referendum unterstellten Vorlagen, so stellt man in der Tat einen Rückgang des Referendumserfolgs fest. Allerdings handelt es sich bei vielen unbestrittenen Vorlagen um Routinegeschäfte und um kleine Revisionen, die ein Referendum schon wegen ihrer geringen Bedeutung oft nicht lohnen. Die bedeutenden Neuschöp-

fungen der letzten Jahre waren jedenfalls nicht selten dem Referendum ausgesetzt. Das würde heissen, dass das Vernehmlassungsverfahren *den Kompromiss nicht immer hervorgebracht* hat, den man von ihm in der Theorie erwartet.

Eine *dritte Überlegung* relativiert ebenfalls die Ausgangsthese. Durch die Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf immer mehr Themen und auf sämtliche organisierten Gruppen, vor allem aber durch die Öffentlichkeit des Verfahrens hat die Phase der *Expertenkommission* an Bedeutung gewonnen. Viele Auseinandersetzungen zwischen Meinungen gerade von grösseren Verbänden finden nicht mehr im Vernehmlassungsverfahren, sondern bereits in der Expertenkommission statt. Dies hat verschiedene Vorteile. Erstens sitzen sich die Kontrahenten persönlich gegenüber, was das Gespräch erleichtert. Zweitens sind die Verhandlungen der Expertengremien *nicht öffentlich.* Dies erlaubt es, Kompromissformeln auszuprobieren, die man im schriftlichen Verkehr nicht als Versuchsballone steigen lässt. Drittens sind Expertenkommissionen — vor allem auch nach den Erfahrungen mit der monströsen Gesamtverkehrs-Kommission — klein. Die wichtigen Partner sind unter sich. Die Informations- und die Konsensfindungskosten sinken. Angesichts dieser Überlegenheit des geschlossenen, kleinen Gremiums hat das Vernehmlassungsverfahren relativ an Bedeutung eingebüsst.

Eine *vierte Überlegung* gilt dem *Parlament.* Seinem Anspruch und seinem Namen der «Legislative» nach wäre es eigentlich schon immer der zentrale Umschlagplatz der Meinungen, Interessen und Zukunftsvorstellungen im Gesetzgebungsprozess gewesen. Es ist nun aber wohl nicht zu bestreiten, dass es nach dem Zweiten Weltkrieg bis weit in die siebziger Jahre hinein an Einfluss auf die Gesetzgebung verloren hat. Diese Entwicklung hat natürlich die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens erhöht. Die massgebenden Kreise und Verbände haben sehr rasch ihre Ressourcen dorthin gelenkt, wo die Einflusschancen am höchsten waren. Nun kann man aber in den letzten Jahre eine *gewisse Trendumkehr* bei der Bedeutung des Parlaments beobachten. Einmal mehr fehlen dazu zwar die empirischen Belege. Aus der Zeitungslektüre, aus Gesprächen mit Parlamentarieren, Verbandsfunktionären und Spitzenbeamten ist jedoch herauszuhören, dass die eidgenössischen Räte wieder einflussreicher geworden sind. Sie arbeiten mehr, *professioneller und effizienter.* Sie ziehen Sachverstand von ausserhalb der Bundesverwaltung gezielt bei. Sie nehmen den in der Botschaft des Bundesrates enthaltenen Entwurf zu neuen Normen weniger unbesehen hin. Und es scheint auch mehr einzelne Mitglieder des Parlaments zu geben, die sich auf das Wesentliche konzentrieren. Mit diesem «Wiedererwachen» des Parlaments, wenn es Bestand hat, würde die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens wieder eher zurückgehen.

Fallstudien

Aus den bisherigen drei Annäherungen an die Frage der Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetzgebungsprozess haben sich *widersprüchliche oder gar gegensätzliche Hypothesen* ableiten lassen. Die Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf fast alle Themen und der Einbezug von immer breiteren Kreisen kann sowohl als Indiz für die zunehmende Bedeutung der schriftlichen Konsultation gedeutet, als auch als Schritt zur Selbstentwertung verstanden werden. Die veränderte Stellung des Vernehmlassungsverfahrens im ganzen Ablauf der Gesetzgebung kann als Aufwertung zum vorparlamentarischen Plebiszit oder auch als Abwertung zum höchstens verzögernd wirkenden Zwangsverfahren interpretiert werden.

Eine abschliessende Beurteilung der Frage, in welche Richtung die Entwicklung geht, ist aufgrund der vorliegenden Untersuchungen nicht möglich. Eine gewisse Klärung bringen immerhin die in letzter Zeit durchgeführten Fallstudien. Einmal ist im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms 6 zu den Entscheidungsprozessen in der schweizerischen Demokratie die *Energiepolitik* detailliert untersucht worden[3]. Dann haben wir in einem Forschungsprojekt zum «Neokorporatismus» sechs Politikbereiche[4] (Berufsbildungspolitik, Umweltpolitik, regionale Wirtschaftsförderung, Teile der Landwirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik und Verkehrspolitik) näher untersucht. Aus diesen empirischen Fallstudien lassen sich *vier* Folgerungen ziehen.

Erstens stellen wir fest, dass neokorporatistische Interessenausgleichs- und Verhandlungsmodelle nicht in allen Politikbereichen die gleiche Rolle spielen. Das heisst, dass die Wirksamkeit der Aushandlungen in Expertenkommissionen und eben auch im Vernehmlassungsverfahren je nach Politikbereich *variiert.* Etwas vereinfachend kann man die folgende These aufstellen: In den Fragen der engeren Wirtschaftspolitik spielen die vorparlamentarischen Verfahren noch besser als in den wirtschaftsfernen und den sogenannten «neuen» Politikbereichen. In der Berufsbildungspolitik, der Regionalpolitik, der Aussenwirtschaftspolitik sind die klassischen Theorien eher noch aufrechtzuerhalten als in der Energiepolitik, der Verkehrspolitik und der neueren Umweltschutzpolitik.

Zweitens lässt sich gerade in den letztgenannten Bereichen (Energie, Verkehr und Umweltschutz) ein Wandel nach dem wirtschaftlichen Einbruch der frühen siebziger Jahre ausmachen. War es in diesen Politikfeldern wie auch etwa in der Gesundheitspolitik im goldenen Wachstumszeitalter durchaus üblich, dass der Konsens im vorparlamentarischen Verfahren gesucht und auch gefunden wurde, so ist dies nach 1975 nur noch sehr

bedingt der Fall. Zwar werden auch in diesen Bereichen immer wieder Versuche unternommen, neokorporatistische Verfahren als *Ausweg aus blockierten Situationen* zu gebrauchen. Die Überzeugung, dass letztlich nur über einen Kompromiss unter allen Beteiligten eine tragbare Lösung gefunden werden kann, hat die ökonomische «Krise» überdauert. Es gibt aber Anzeichen, dass diese Überzeugung nicht mehr so stark gefestigt ist. In der Verkehrpolitik wurde dies besonders deutlich. Hier sind von Verbandsvertretern sowohl die parlamentarischen wie vor allem die vorparlamentarischen Verfahren sehr skeptisch beurteilt worden. Die Ressourcen werden bereits *auf die Abstimmungen konzentriert.*

Drittens lassen sich gerade bei der Energie, dem Verkehr und der Umwelt neue Gruppierungen und eine neue Opposition gegen die sogenannt «etablierten» Interessen und die an den traditionellen Aushandlungs- und Vermittlungsformen beteiligten Organisationen feststellen. Diese «neuen» Gruppen sind zwar mittlerweile auch am Vernehmlassungsverfahren beteiligt. Sie werden dort aber noch nicht lange ernst genommen. Sie vertreten häufig auch kaum verhandlungsfähige Positionen. Diese *fundamentale Opposition,* wie sie sich beispielsweise gegen die Atomenergie bemerkbar macht, ist ein Beleg für die These, dass, wo es um Konzepte des «guten Lebens» insgesamt geht, neokorporatistische Verfahren und damit auch das Vernehmlassungsverfahren eine *systematische Grenze* finden. Konflikte zwischen grundsätzlichen Überzeugungen, die im Kern einen nicht-verhandelbaren Charakter besitzen, lassen sich nicht im Vernehmlassungsverfahren beilegen. Sie müssen in parlamentarischen und wohl noch mehr in direktdemokratischen Prozessen entschieden werden.

Viertens schliesslich kann man sich fragen, inwieweit dieses Ausscheren aus den eingeübten Entscheidmustern nur eine *vorübergehende Erscheinung* ist. Es ist durchaus denkbar, dass sich eine schöne Anzahl der sich heute fundamental-oppositionell Gebärdenden mit der Zeit in die klassischen Politikmuster integrieren lassen. Es ist überhaupt nicht auszuschliessen, dass auch in den heute neuralgischen Politikbereichen wieder mehr Normalität einkehren wird. Beides würde gerade auch dem Vernehmlassungsverfahren wieder eher den alten Stellenwert zukommen lassen. Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung sind in der Geschichte zu suchen. Was zu grossen Auseinandersetzungen zwischen auf den ersten Blick unversöhnlichen Gegnern geführt hat, war über die Zeit hinweg gesehen bei weitem nicht immer das Gleiche. Und die Integration neuer Gruppen beziehungsweise der ausserhalb der Etablierten stehenden Opposition ist — wenn auch über längere Zeit gesehen — immer wieder gelungen. Und in neuen Phasen einer neuen Normalität könnte auch das Vernehmlassungsverfahren wieder die gewohnte, normale Rolle spielen.

Folgerungen

Die vorliegenden Studien über das Vernehmlassungsverfahren und die von verschiedener Seite dazu angestellten Überlegungen lassen die folgenden vorläufigen Schlüsse zu:

— Das Vernehmlassungsverfahren hat *quantitativ* an Bedeutung gewonnen. Es wird immer mehr angewandt, und es beteiligen sich immer mehr Gruppen.
— *Qualitativ* hat das Vernehmlassungsverfahren einen ersten Höhepunkt seiner Bedeutung überschritten. Expertenkommissionen, vor allem aber Parlament und direkte Demokratie sind zu Lasten der schriftlichen Konsultation eher wieder wichtiger geworden.
— Die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens variiert je nach *Politikbereich.* In der engeren Wirtschafts- und Sozialpolitik hat es ein grösseres Gewicht bewahrt als in den neueren politischen Sachfragen, wo wieder vermehrt fundamentale Gegensätze auftreten.
— Das Vernehmlassungsverfahren scheint in einem schleichenden *Funktionswandel* begriffen zu sein. Es wird von einer Konsultation zur Einholung von Sachverstand mit dem Ziel einer qualitativen Verbesserung des Rechts immer mehr zu einer vorgezogenen plebiszitären Veranstaltung zum Abtasten der politischen Marktchancen für ein Gesetzgebungsvorhaben.

Damit ist das Vernehmlassungsverfahren weder überflüssiges Ritual noch rein sachbezogene Konsultation, sondern letztlich *eines der vielen pragmatischen Instrumente* der Konsenssuche im langwierigen schweizerischen Entscheidungsprozess. Es kann zu Kompromisslösungen beitragen und zu Verbesserungen von Gesetzen führen. Es garantiert den Erfolg aber bei weitem nicht immer.

Literatur

[1] Guggenheim, Georges: Das Vernehmlassungsverfahren im Bund — Eine statistische Untersuchung, 1970—1976. Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 141—143, Zürich 1977.
[2] Klöti, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 2. Bern, Haupt 1984, S. 323.
[3] Linder, Wolf, Nationales Forschungsprogramm 6, Schlussbericht, 1986 vervielfältigt.
[4] Klöti, Ulrich/Nüssli, Kurt/Rüegg, Erwin: Neokorporatismus und Konkordanz — Chancen und Grenzen organisierter Interessenvermittlung in der Schweiz. NF-Projekt, Zürich 1987.