

## Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis - Stellungnahmen\*

---

### **Schweizerischer Arbeitgeberverband: Die Vernehmlassungsauswertung verbessern!**

Der «Schweizerische Arbeitgeberverband» ist mit der gegenwärtig gehandhabten Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens generell einverstanden. So sind wir insbesondere nicht der Meinung, dass eine Reduktion der Zahl der Vernehmlassungen notwendig oder erwünscht ist. Da es in diesem Land immer schwieriger wird, Mehrheiten und Konsens zu erreichen, bleibt das Vernehmlassungsverfahren ein wichtiges Instrument, um den «Puls» zu fühlen. Wird das Vernehmlassungsverfahren nicht durchgeführt, tauchen abweichende und nicht konsensfähige Standpunkte erst später und möglicherweise in einer Phase auf, wo keinerlei Korrekturmöglichkeit mehr besteht.

Probleme orten wir aber seit einiger Zeit bei der Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen: Viele Bundesämter und Departemente gewichten die Vernehmlassungseingaben nicht, sondern sie zählen nur.

Grösster Mangel ist die Tatsache, dass bei der Auswertung oftmals nicht zwischen offiziell angefragten Organisationen und unverlangt eingesandten Stellungnahmen unterschieden wird. Wird einfach addiert, ergibt sich die geradezu paradoxe Situation, dass die Stellungnahme einer einzelnen Person oder einer völlig unrepräsentativen Organisation, einer Untersektion oder eines Kleingruppchens das gesamte Gewicht eines grossen, landesweiten Verbandes oder eines Kantons aufwiegen kann. Dies könnte auch missbraucht werden, wenn Gruppen von Interessierten unter verschiedenen Namen ähnlich lautende Eingaben machen, die dann unterschiedslos in die Auswertung einbezogen werden.

---

\* vgl. den Artikel zur Eröffnung des Diskussionsforums von Emanuel Schenk in LeGes 97/1, S. 85 - 88.

Es ist notorisch, dass sich bei Vernehmlassungen vor allem Leute und Organisationen melden, die sich handfeste Vorteile von der Vorlage versprechen. In der Regel findet deshalb fast jedes Vorhaben Anklang, das Geld oder Vorteile verspricht. Diejenigen Gruppen oder Bürger aber, die später dafür zahlen müssen, sind bei der Vernehmlassung nicht dabei, weil sie entweder als Zahler gar nicht organisiert sind oder weil die finanzielle Betroffenheit sich erst ergibt, wenn das ganze Projekt verabschiedet ist. Dies erklärt auch, weshalb viele Vorlagen in der Vernehmlassung allgemein Anerkennung finden, im Parlament noch mehr oder weniger akzeptiert sind und vom Volk dann aber verworfen werden.

Selbstverständlich gibt es direktere und effizientere Formen der Partizipation an der Meinungsbildung. Diese bestehen in der direkten Zusammenarbeit bei der Erarbeitung von Projekten. Dieser Form sind aber engste Grenzen gesetzt durch die Anzahl der Teilnehmer und durch den dabei getriebenen Aufwand. Solche konferenzielle Erarbeitung kann nur in Frage kommen, wo grundlegende Fragen in einem beschränkten Kreis wichtiger Teilnehmer diskutiert werden können. Die Transparenz könnte zwar sichergestellt werden mit regelmässiger Berichterstattung und Medienaufmerksamkeit, hingegen ist der beschränkte Kreis von Teilnehmenden immer auch Grund für Frust bei den Nichtteilnehmenden. Somit sind solche Formen der Partizipation mehr geeignet zur Vertiefung oder Vorabklärung, aber nicht als Ersatz des schriftlichen und umfassenden Vernehmlassungsverfahrens.

Insgesamt gesehen ist der Aufwand für das heute übliche Vernehmlassungsverfahren zwar beachtlich, das Instrument ist aber unverzichtbar und in seiner heute ausgeübten Art nicht zu ersetzen.

Entscheidendes Gewicht kommt hingegen der Auswertung zu. Es muss wieder vermehrt gewichtet und nicht gezählt werden. Nicht eingeladene Vernehmlassungsteilnehmer sind separat zu behandeln, separat zu gewichten und höchstens adhäsionsweise zu berücksichtigen. Die Zusammensetzung dieser weiteren Teilnehmer ist kritisch zu hinterfragen und entsprechend zu gewichten.

PETER HASLER, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes,  
Zürich

## **Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände (VSA): Ein wichtiges Mitwirkungsinstrument pragmatisch nutzen**

Wie bei allen Spitzenorganisationen der Sozialpartner bilden Vernehmlassungsverfahren auch für die VSA einen (ge-)wichtigen Arbeitsbereich. Die Kosten-/Nutzen-Frage stellt sich dabei permanent. Nicht jede Vorlage ist für jede Organisation gleich wichtig, für die politische Entscheidungsbildung in der Schweiz bleibt das Verfahren an sich jedoch unverzichtbar. Für eine grundsätzliche Abkehr vom Vernehmlassungsverfahren gibt es heute kaum Gründe.

*Halten Sie eine Einschränkung der Vorhaben, zu denen Vernehmlassungen durchgeführt werden können, für vertretbar?*

Das Vernehmlassungsverfahren wurzelt sowohl in staatspolitischen Erwägungen wie auch in pragmatischen "Kosten-/Nutzenüberlegungen", die sich aus der Ausgestaltung der schweizerischen Referendumsdemokratie ergeben. Seine Abschaffung würde den Entscheidungsfindungsprozess grundlegend verändern. Informelle Kontakte und Prozesse würden stark an Gewicht gewinnen. Gleichwohl stiege das Risiko, dass Vorlagen politisch kurz vor ihrer Realisierung, in der Schlussabstimmung des Volkes, doch noch scheitern. Ob eine Entscheidungsbildung ohne Vernehmlassungsverfahren längerfristig schneller und kostengünstiger zu politisch beständigen Resultaten führte, wird nicht nur von den Angestelltenverbänden stark bezweifelt.

Die Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens sind vor etwa einem Jahr in einem in der NZZ erschienenen Artikel<sup>1</sup> einprägsam aufgezeigt worden. Es sind dies Informationsbeschaffung, Publicitäts- und Akzeptanztest, Öffentlichkeitsarbeit und frühzeitige Information der Adressaten. Die seit 1990 in einer Verordnung verankerte Regelung sichert zu, dass dieses Such- und Informationsverfahren unter Voraussetzungen abläuft, die Rechtssicherheit und Transparenz ermöglichen. Das Verfahren verstärkt indirekt die demokratische Abstützung des Gesetzgebungsprozesses in der Schweiz.

---

<sup>1</sup> vgl. H.G. NUSSBAUM, "Vernehmlassung - beschränken statt abschaffen", NZZ 8/10/96.

Eine generelle Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens erscheint bei dieser Ausgangslage kaum sinnvoll und verspricht nicht viel mehr, als dass "Druckstellen" nicht mehr zu Beginn, sondern erst in späteren Etappen der Entscheidungsbildung auftreten - nunmehr aber mit grösserem politischem Risiko. Vernehmlassungsverfahren erübrigten sich allenfalls dort, wo die Verwaltung mit Sicherheit bereits über alle Sachinformationen verfügte und auch die Reaktion der Betroffenen zweifelsfrei antizipieren könnte. Genau diese Voraussetzung lässt sich aber nicht "reglementarisch" erfassen, sondern müsste - wenn schon - von Fall zu Fall abgeklärt werden. Die heute mit der Verordnung gegebene Regelung ist zweifellos viel sinnvoller, umso mehr als sie durchaus Spielraum belässt, der noch besser genutzt werden könnte.

Gar nichts ist von Vorschlägen zu halten, grundsätzlich auf Vernehmlassungen zu Verordnungen zu verzichten. Die heutige Gesetzgebungspraxis zielt immer mehr darauf ab, auf Gesetzesstufe nur noch die Prinzipien zu verankern und die Konkretisierung auf die Verordnungsebene zu "delegieren". Für letzteres mag es im Zeitalter "flexibler Lösungen" gute Gründe geben. Blicke diese Konkretisierungsebene aber allein der Verwaltung und informellen Einflüsterern vorbehalten, wäre ein grosser politischer Schaden - drohender Verlust der Glaubwürdigkeit und der Nachvollziehbarkeit von Regelungen - längerfristig kaum zu vermeiden. Welches politische Risiko- und Schadenspotential hier besteht, lässt sich erahnen, wenn man bedenkt, welche gewichtigen "Details" z.B. in den Verordnungen zum Arbeitsgesetz oder in den Verordnungen zur AHV, zum BVG oder zum Krankenversicherungsgesetz geregelt sind.

Eine Einschränkung des Teilnehmerkreises erschiene allenfalls vertretbar, wenn eine Regelung den Arbeitsbereich einer Institutionengruppe nur am Rande betrifft. Entscheidend ist dann jedoch eine klare und systematische Abgrenzung, wessen Meinung noch eingeholt wird und wessen nicht mehr. Die Praxis der Verwaltung deutet hier des öfteren auf eine sehr selektive, subjektive Handhabung (so sind z.B. bei Vernehmlassungen und/oder Hearings die Angestelltenverbände - als ein Hauptsegment der Arbeitnehmerbewegung - des öfteren einfach "vergessen" gegangen). Wenn bestimmte Gruppen einbezogen oder ausgeklammert werden, muss dies in nachvollziehbarer Weise erfolgen. (Organisationen, die sich in einem Einzelfall nicht angesprochen fühlen, steht ja immer auch die Möglichkeit offen, auf eine Stellungnahme zu verzichten.)

*Sind Sie der Meinung, die interessierten Kreise könnten sich durch das Vernehmlassungsverfahren auf wirkungsvolle Weise Gehör verschaffen?*

Bei der Antwort auf diese Frage müssen verschiedene Elemente berücksichtigt werden. Ob eine Organisation Gehör findet, hängt grundsätzlich sicher einmal von ihrem politischen "Stör-" bzw. vom Referendumspotential ab. Weiter zählt das Know-how: Verfügt eine Organisation im Bereich der Vernehmlassung über ebensoviel oder mehr Sachwissen als die betreffende Verwaltungsstelle, dürfte ihre Antwort nicht unbeachtet bleiben. Ob und welche dieser Voraussetzungen erfüllt sind, kann wohl meist nur im Einzelfall beurteilt werden. Aber auch wenn das politische Störpotential als gering eingeschätzt würde, behält das Verfahren durch die mit ihm verbundene Informations- und Ankündigungsfunktion auch dann seinen Wert, wenn eine Organisation von einem bestimmten Geschäft nicht zentral betroffen ist. Eine direkte Korrelation zwischen der Abgabe einer Stellungnahme und "Gehör finden" besteht vermutlich längst nicht immer. Gleichwohl wird mit einer Vernehmlassungsantwort eine Position markiert: eine Organisation gibt grünes oder rotes Licht zur Weiterarbeit.

*Gibt es direkte und damit effizientere Formen der Partizipation an der Meinungsbildung? Wie kann dabei die Transparenz sichergestellt werden?*

Das schriftliche Verfahren stellt nach wie vor das grundsätzlich geeignetste Vorgehen dar. Es garantiert am besten, dass die eingebrachten Stellungnahmen organisationsintern breit abgestützt sind, ermöglicht die Darlegung auch komplizierter Sachverhalte und ermöglicht es, Detailanmerkungen einzubringen. Mündliche Verfahren - Hearings etc. - sollen weiterhin die Ausnahmen bilden, auf sie sollte nur bei grosser Dringlichkeit einer Vorlage zurückgegriffen werden. Wie beim Vernehmlassungsverfahren sind auch bei Hearings etc. die zur Teilnahme eingeladenen Organisationen systematisch - und nicht nach dem Zufallsprinzip - zu berücksichtigen. Die Transparenz müsste in solchen Fällen durch schriftliche und prinzipiell für alle Interessierten einsehbare Zusammenfassungen gesichert werden.

HANS-ULRICH SCHÜTZ, Sekretär der Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände VSA, Zürich

## **Union suisse des arts et métiers (usam): La procédure de consultation: est un outil indispensable à la démocratie**

Il n'est pas rare d'entendre que la démocratie suisse étouffe sous sa proverbiale lourdeur. Déjà engoncée dans un fatras de droits populaires, notre démocratie serait de plus gravement ralentie par les procédures de consultation, auxquelles sont soumises lois et ordonnances. Par le débat public qu'elles initient forcément, ces procédures de consultation brimeraient, toujours selon les contempteurs du système, l'imagination des rédacteurs de nos textes juridiques, paralyseraient le travail du Parlement, anesthésieraient l'originalité du législateur en bricolant par avance des compromis boiteux.

Cette litanie ne correspond pas à la vérité et succombe simplement au mythe de la vitesse auquel on souhaiterait accrocher des rites politiques pourtant condamnés à la prudence: les équilibres socio-économiques ne se changent pas au pas de charge! Les parlementaires l'ont d'ailleurs bien compris, eux qui ne se seront pas trop appesantis sur l'initiative parlementaire Dünki, qui symbolisait cette opposition naissante à la procédure de consultation. En réalité, celle-ci demeure le seul moyen sérieux d'apprécier le degré d'acceptabilité d'une loi, avant qu'elle entre dans la procédure parlementaire classique, ou d'une ordonnance, avant qu'elle débarque sur le bureau du Conseil fédéral pour ratification.

On nous rétorquera sans doute que la procédure de consultation, il est vrai assez longue et pesante, pourrait être remplacée par des instruments plus souples, plus rapides. Nous ne partageons pas cette opinion. Que ce soit les auditions, organisées par les commissions parlementaires, ou les comités d'experts, rien ne permettra une étude aussi fouillée des lois et ordonnances qu'une procédure de consultation, qui peut seule impliquer tous les milieux concernés, approfondir toutes les questions. Les réunions d'experts resteront toujours des réunions... d'experts et les auditions (ou hearings!) sont souvent assez superficiels. Même l'idée, apparemment séduisante, de limiter le nombre de consultations durant l'année serait fâcheuse: des ordonnances a priori innocentes, comme dans le domaine de l'environnement, peuvent soulever, à l'analyse, une foule de problèmes qui méritent un traitement précautionneux. En fait, ce n'est

pas le nombre de consultations qu'il faudrait contenir, mais plutôt le nombre de textes juridiques en provenance de l'administration...

Peut-être pourrait-on à la rigueur imaginer de restreindre le nombre des associations consultées aux organisations réellement représentatives, ou pouvant au moins arguer d'un fonctionnement démocratique. On pourrait également assurer une meilleure pondération des réponses; on a en effet parfois l'impression que la parole de petits organismes ne comptant que peu de membres dans leurs rangs vaut plus que celle d'importantes organisations. Mais ce serait qu'un correctif de détail.

Le vrai problème que pose l'actuelle procédure de consultation gît plutôt du côté du suivi de la consultation: comment les avis exprimés seront-ils été pris en compte? Y a-t-il un moyen de veiller à ce que son opinion puisse avoir une influence sur le texte définitif? Est-on sûr que l'on a été écouté? Si un tel contrôle s'avère relativement facile dans le cadre de l'élaboration d'une loi, où la consultation ne constitue que l'une des phrases préliminaires du processus législatif, il n'en va pas de même pour les ordonnances, qui échappent à tout contrôle politique. Et c'est sur ce point qu'il s'agirait de porter notre attention. La seule voie possible nous paraît résider dans un droit de recours, de type abstrait, sur les ordonnances directement au Parlement. Les parlementaires, et certaines grandes associations, pourraient ainsi intervenir auprès des Chambres dès qu'une ordonnance ne leur semble pas conforme à sa loi de référence. La procédure de consultation sur les ordonnances serait ainsi utilement renforcée et un authentique contrôle sur ces textes exercé: notre Etat de droit aurait tout à y gagner!

OLIVIER MEUWLY, Secrétaire romand de l'Union suisse des arts et métiers USAM, Berne

## **Vorort: Grundlegende Änderungen sind nicht realistisch**

Am Vernehmlassungsverfahren wird immer wieder Kritik geübt. Selbstverständlich kann man es verbessern; grundlegende Änderungen sind dagegen kaum realistisch. Der weit verbreiteten und auch im Artikel geäußerten Meinung ist zuzustimmen, dass das Vernehmlassungsverfahren unverzichtbar ist. In dieser vorparlamentarischen Phase der Willensbildung haben die von staatlichen Massnahmen direkt oder indirekt betroffenen oder an ihnen sonst interessierten Kreise Gelegenheit, ihre Auffassungen zur Geltung zu bringen und ihre Sachkunde einfließen zu lassen, und zwar in strukturierter und transparenter Weise. Voraussetzung ist dabei, dass die Auswertung durch die Verwaltung in korrekter Weise erfolgt, dass insbesondere eine Gewichtung der Stellungnahmen nach der Bedeutung der betreffenden Organisationen vorgenommen und dass darüber den über die weiteren Schritte entscheidenden Behörden objektiv Bericht erstattet wird. Es muss verhindert werden, dass das Vernehmlassungsverfahren zu einer plebiszitären Veranstaltung mit einfachem Ja/Nein-Fragebogen verkommt. Würde diese Phase des Rechtssetzungsverfahrens aufgegeben, würde sich die Einflussnahme der betroffenen Gruppierungen vermehrt auf die parlamentarischen Verhandlungen, auch auf die vorberatenden Kommissionen, verlagern. Die nötigen Recherchen müssten spätestens in dieser Phase durchgeführt werden.

Zu den einzelnen Fragen kann wie folgt Stellung genommen werden:

*Halten Sie eine Einschränkung der Vorhaben, zu denen Vernehmlassungen durchgeführt werden können, für vertretbar?*

Bei jedem konkreten Vorhaben ist zu entscheiden, ob darüber eine Vernehmlassung durchzuführen ist oder nicht. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Verfassungsbestimmung, einen Erlass auf Gesetzes- oder Verordnungs- oder gar Departementsstufe handelt. Entscheidend ist die inhaltliche Tragweite des Erlasses. Sofern kaum Spielraum für die definitive Regelung besteht oder diese klar vorgegeben ist, kann wohl auf eine Vernehmlassung verzichtet werden.



*Sind Sie der Meinung, die interessierten Kreise könnten sich durch das Vernehmlassungsverfahren auf wirkungsvolle Weise Gehör verschaffen?*

Die Teilnehmer können sich durch die Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren durchaus Gehör verschaffen. Voraussetzung ist, dass die teilnehmende Organisation zur Stellungnahme sachlich legitimiert und für ihre Mitgliederkreise repräsentativ ist. Ausserdem ist es unerlässlich, dass sorgfältige Arbeit geleistet wird, überzeugende Argumente vorgebracht werden, die die Vorschläge stützen, und eine glaubwürdige, von Kontinuität geprägte Haltung vertreten wird. Mit der Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme ist es sodann nicht getan. Der weitere Verlauf eines Geschäfts muss eng begleitet werden. Insbesondere ist auch im parlamentarischen Verfahren Präsenz zu markieren.

*Gibt es direktere und damit effizientere Formen der Partizipation an der Meinungsbildung? Wie kann dabei die Transparenz sichergestellt werden?*

Es gibt im Regelfall kaum direktere und effizientere Formen der Partizipation als das schriftliche Verfahren. Konferenzielle Konsultationen können sich zwar von Fall zu Fall anbieten. Doch ist dabei die Transparenz mangelhaft. Deshalb lässt der Vorort einer mündlichen Anhörung durch die Behörden eine schriftliche Meinungsäusserung folgen, sofern zeitlicher Spielraum vorhanden ist.

DR. F. EBNER, Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrievereins „Vorort“, Zürich

\* \* \*

## **EVP: Das Vernehmlassungsverfahren gehört abgeschafft**

Die EVP fordert in ihrem Schwerpunktesprogramm eine Aufwertung der Eidgenössischen Räte: Das Gesetzgebungsverfahren ist heute langfädig und ineffizient. Das Parlament hat dazu fast nichts mehr zu sagen. Die EVP fordert deshalb nach wie vor die Abschaffung des Vernehmlass-

sungsverfahrens. Gesetzesentwürfe des Bundesratés sind direkt an die Eidgenössischen Räte weiterzuleiten. Der Interessenausgleich muss im Parlament stattfinden und nicht auf den Schreibtischen irgendeiner Lobby.

Folgerichtig hat Nationalrat Max Dünki (EVP, Oberrieden ZH) mit seiner - inzwischen abgelehnten - Parlamentarischen Initiative diese Forderung zur Diskussion gestellt. Die Tatsache, dass unterdessen der Generalsekretär der Christlichdemokratischen Volkspartei der Schweiz (CVP), Hilmar Gernet, zu den gleichen Schlussfolgerungen wie EVP-Nationalrat Max Dünki gelangt ist, stimmt uns zuversichtlich: Dieser alte Zopf wird vielleicht doch noch abgeschnitten werden.

DANIEL REUTER, Generalsekretär der Evangelischen Volkspartei der Schweiz

\* \* \*

## **SVP: Das Vernehmlassungsverfahren verwesentlichen**

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein unabdingbares Instrument unserer Konkordanzdemokratie. Sinn und Zweck dieses Verfahrens ist bekanntlich, alle politisch relevanten referendumsfähigen Gruppierungen frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubinden.

Die Forderung nach einer Verwesentlichung des Vernehmlassungsverfahrens hat die SVP bereits mehrmals erhoben. Dieses Ziel kann nur mit einer Straffung in quantitativer Hinsicht erreicht werden. Diejenigen, die regelmässig zu Vernehmlassungen eingeladen werden, können heute aufgrund der hohen Zahl der zu bearbeitenden Vorlagen und wegen der knappen Vernehmlassungsfristen kaum die nötigen Mittel aufbringen, sich zu den komplexen Vorlagen eine fundierte und breit abgestützte Meinung zu bilden. Hier sind vor allem die Parteien gegenüber den stärker professionalisierten Verbänden im Hintertreffen.

Gelingt es, die Zahl der Vernehmlassungen vermehrt auf wirklich wesentliche und wichtige Vorlagen zu reduzieren, gewinnt des Vernehmlassungsverfahrens an Bedeutung und Gewicht.

In erster Linie ist die Bundesverwaltung aufgefordert, das ihr zur Verfügung stehende Ermessen auszuschöpfen. Im weiteren scheint es uns vertretbar zu sein, anstelle des praktizierten Bring-Prinzips das Hol-Prinzip einzuführen. Prüfwert scheint uns auch der Vorschlag, die Kompetenz zur Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens den Departementen zu entziehen und auf den Bundesrat zu beschränken. Allerdings scheint es uns problematisch, zu Verordnungen grundsätzlich keine Vernehmlassungen durchzuführen. Für die Akzeptanz und den Vollzug eines Erlasses ist es ausserordentlich wichtig, dass sich die Betroffenen in angemessener Weise zur Vorlage äussern können. Man denke nur an die Kantone, die oftmals mit den Vollzugsaufgaben betraut werden.

Mit der Abgabe einer Stellungnahme ist noch nicht garantiert, dass diese auch wahrgenommen und dem Vernommenen entsprechend gewichtet wird. Grosse Bedeutung kommt deshalb der Auswertung der Vernehmlassungen zu. Die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren regelt diesen Vorgang in einem einzigen Artikel, der die Kompetenz dem zuständigen Departement überträgt. Sie verliert hingegen kein Wort darüber, wie das Departement die Gewichtung vorzunehmen hat. Unseres Wissens bestehen dazu auch keine internen Richtlinien. Für Aussenstehende ist der Vorgang der Vernehmlassungsauswertung undurchsichtig. Gar von Willkür zu sprechen wäre wohl verfehlt. Aber zurück bleibt das Unbehagen und die Ungewissheit, ob die Eingabe entsprechend wahrgenommen und gewichtet worden ist. Diese fehlende Transparenz führt dazu, dass sich diejenigen, die sich haben vernehmen lassen immer häufiger nicht an ihre abgegebenen Voten gebunden fühlen. Auch seitens des Departementes kann sich Unverbindlichkeit breit machen, sind doch seine Stellungnahmen zu den Vorlagen oftmals nicht sehr richtungsweisend. Das eröffnet ihm alle Möglichkeiten, auf seine undeutlich eingenommene Haltung zurückzukommen. Mehr Transparenz in der Auswertung und Gewichtung der Vernehmlassungen kann dieser beidseitigen Unverbindlichkeit Abhilfe schaffen.

Die angesetzten Vernehmlassungsfristen werden oftmals als zu kurz empfunden. Im Vergleich zur gesamten Dauer würde eine Verlängerung

der Vernehmlassungsfrist das gesamte Gesetzgebungsverfahren aber nicht über Gebühr verzögern. Eine angemessene Frist ist für die breitabgestützte Meinungsbildung in einer Partei unabdingbar, ansonsten die Vernehmlassungen gezwungenermassen von einigen wenigen Personen ausgearbeitet und verabschiedet werden müssen. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die in der Vernehmlassung kundgetane Meinung in einem späteren Zeitpunkt umgestossen wird. Womit der Vorlage wiederum Opposition erwächst. Die Referendumsgefahr ist offensichtlich.

CORNELIA ACHERMANN-WEBER, Generalsekretariat der Schweizerischen Volkspartei

\* \* \*

### **SP: Die Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren ist nicht obligatorisch aber erwünscht**

Die Diskussionen über das Vernehmlassungsverfahren, die in jüngster Zeit angehoben haben und die auf eine Beschränkung bzw. eine Aufhebung desselben abzielen, greifen unseres Erachtens alle etwas zu kurz, weil sie in erster Linie bei den knappen Ressourcen der Vernehmlassungsteilnehmer ansetzen. In einer Art Befreiungsschlag hat die CVP sogar beschlossen, künftig auf die Teilnahme an Vernehmlassungen zu verzichten, um für andere Aktivitäten Spielraum zu gewinnen.

Natürlich sind die knappen Ressourcen und die Überlastung bei allen politischen Parteien ein Dauerproblem. Aus politischer und demokratischer Sicht gibt es aber kein vernünftiges Argument, das Vernehmlassungsverfahren a priori einzuschränken.

Die Geschichte der schweizerischen Referendumsdemokratie zeigt, dass politische Vorlagen, die ohne Einbezug der relevanten Interessen bzw. der referendumsfähigen Kräfte zustandegekommen sind, oft scheiterten. Ob man diese Art von Kompromissbildung schätzt oder nicht, diesem Umstand muss politisch Rechnung getragen werden.

Von der Funktion und Rolle der Parteien her gesehen, würde eine wesentliche Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens zu einem noch

dominanteren Einfluss der extraparlamentarischen Verbände und anderer Lobbies führen als heute. Das relativ transparente Vernehmlassungsverfahren würde - wie das Emanuel Schenk zu Recht anführt - einem intransparenten informellen Verfahren weichen. Für das Funktionieren der Demokratie wäre das insgesamt höchst bedenklich.

Neben der mit dem Vernehmlassungsverfahren verbundenen - allerdings nur schwer einschätzbaren - politischen Einflussnahme gibt es für die Parteien einen weiteren Vorteil: Sie können sich frühzeitig und parteiintern breiter abgestützt mit Themen künftiger bundesrätlicher Vorlagen beschäftigen. Damit wird auch ein erwünschter politischer Willensbildungsprozess ermöglicht. Dabei gilt es eine praktische Seite zu beachten: Oft verabschiedet der Bundesrat seine Botschaften nur wenige Wochen, bevor sie den Ratskommissionen zur Beratung zugestellt werden. Diese Fristen erlauben praktisch kaum noch einen vorgängigen parteiinternen Willensbildungsprozess, der diesen Namen auch verdient. Das Vernehmlassungsverfahren bildet dazu ein Gegengewicht. Allerdings sind die Fristen meist zu kurz angesetzt, oft sind diese geradezu eine Zumutung, wenn sie beispielsweise direkt in die politische Sommerpause fallen, in der ohnehin keine Parteigremien tagen.

Aus demokratischen Gründen muss auch abgelehnt werden, dass die Verwaltung oder der Bundesrat darüber entscheiden, ob wichtige Vorlagen in die Vernehmlassung geschickt werden oder nicht. Das betrifft Gesetze wie Verordnungen. Es liegt im alleinigen Ermessen der potentiellen Vernehmlasser, aus Kapazitäts- oder andern Gründen politische Prioritäten zu setzen und sich allenfalls nicht am Verfahren zu beteiligen.

Dabei soll - von Ausnahmen abgesehen - das schriftliche Verfahren die Norm bleiben. Es ist - auch parteiintern - demokratischer und transparenter als das mündliche oder konferenzielle Verfahren. Verfahrensverbesserungen zur Effizienzgewinnung erscheinen kaum möglich, weil man um die inhaltliche Auseinandersetzung mit einer Vorlage so oder so nicht herumkommt. Man kann es höchstens bleiben lassen, aber darüber müssen die potentiellen Teilnehmer eben selber entscheiden.

URS HÄNSENBERGER, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, SP-Fraktion der Bundesversammlung

## **CVP: Wir gehen nicht auf Tauchstation!**

Grundsätzlich wird die CVP Schweiz künftig nicht mehr an den Vernehmlassungen der Bundesverwaltung teilnehmen. Ausnahmen von dieser Regel sollen nur in absoluten Einzelfällen erfolgen. Dieser Entscheid traf das Präsidium der CVP Schweiz am Freitag, 21. November 1997, in Bern.

Mit dieser Massnahme schafft sich die CVP Raum (personell/finanziell), um wieder vermehrt eigene politische Themen zu lancieren. Sie will sich nicht mehr von der Bundesverwaltung die politische Agenda diktieren lassen.

Parteipräsident Adalbert Durrer: „In der heutigen Zeit, mit schwierigen und komplexen Herausforderungen, kann unsere Milizpolitik Führung nur wahrnehmen, wenn sie sich auf die wesentlichen Fragen konzentriert. Für politische Sandkastenspiele, wie sie das Vernehmlassungsverfahren häufig darstellt, bleibt kein Platz.“

Wahlen zu gewinnen ist der wichtigste Auftrag des CVP Generalsekretariats. Um uns auf dieses „Kerngeschäft“ zu konzentrieren, ist das Generalsekretariat in eine Wahlkampfzentrale umzufunktionieren - und zwar rechtzeitig. Diese Zentrale muss in der Lage sein, kurzfristig politische Themen zu lancieren (Agenda-Setting) und rasch auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Dazu brauchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Generalsekretariat Freiräume. Eine Massnahme, um diesen notwendigen politischen Aktionsraum zu gewährleisten, ist das Zurückfahren der Vernehmlassungen.

Die CVP geht aber nicht auf Tauchstation. Im Gegenteil. Sie wird sich in den offiziellen Vernehmlassungsverfahren nur noch zu Fragen von eminenter nationaler und parteipolitischer Bedeutung äussern. Damit können wir im Generalsekretariat Zeit gewinnen für relevante parteipolitische Arbeit (Projekte/Aktionen, Kontakte mit Kantonalparteien, Medienarbeit, Referate, Support für Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Dokumentation, etc.).

Die Konzentration auf wenige, wirklich wichtige Vernehmlassungen wird sich positiv auf die Arbeit in den verschiedenen CVP-Studien- und

Arbeitsgruppen auswirken. Ihre Kompetenz kann effizienter in den politischen Prozess eingebracht werden. Die parteieigenen „think tanks“ und Denkboutiquen können sich zum richtigen Zeitpunkt mit jenen Themen befassen, die wirklich auf der politischen Agenda stehen. Zudem können die „Denkboutiquen“ vermehrt eigene Projekte lancieren und müssen sich nicht zur Unzeit mit vorgegebenen Themen Dritter befassen.

Alle, die befürchteten oder hofften, die CVP gehe auf Tauchstation, können wir versichern: Sie werden weiter von uns hören.

HILMAR GERNET, Generalsekretär CVP