

Die Rolle von Argumenten im Vernehmlassungsverfahren

Marcel Kägi | *Die Wichtigkeit des Vernehmlassungsverfahrens im schweizerischen Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene ist unbestritten. Über dessen Bedeutung für die involvierten Akteure ist jedoch wenig bekannt. Insbesondere ist unklar, welches Kriterium die Resonanz von Stellungnahmen hauptsächlich prägt. Der vorliegende Beitrag versucht, mittels einer Diskursanalyse diesem Defizit zu begegnen, und fragt nach dem Einfluss von hochwertigen Argumenten. Die Analyse identifiziert die Qualität der vorgebrachten Argumente als stärksten Einflussfaktor für die Erklärung der Resonanz von Forderungen im Vernehmlassungsverfahren, wobei deren Erklärungskraft absolut gesehen aber eher klein ist. Weitere erklärende Faktoren in absteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung sind die Themenpolarisierung, die Länge des Antrags und der Unterton der gesamten Stellungnahme.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Analyse des Vernehmlassungsverfahrens
 - 2.1 Ablauf
 - 2.2 Theoretische Betrachtungen des Vernehmlassungsverfahrens
- 3 Untersuchung
 - 3.1 Das Untersuchungsdesign
 - 3.2 Die untersuchten Geschäfte
- 4 Resultate und Diskussion
 - 4.1 Überblick
 - 4.2 Zusammenfassung der Resultate
- 5 Fazit und Ausblick

1 Einleitung

Haben Argumente einen Einfluss auf Politik? Dies ist die Leitfrage des vorliegenden Beitrags. Wer die Rolle von Argumenten besser verstehen will, muss sich zwangsläufig mit ihrem zentralen Anwendungsfeld, dem Diskurs, auseinandersetzen. Diskurs, oder auch Deliberation, bezeichnet eine Form von Diskussion, Debatte oder Entscheidungsfindung, die auf der ursprünglich von Jürgen Habermas begründeten Idee vom «eigentümlich zwanglosen Zwang des besseren Arguments» und dem Ziel eines vernünftigen Konsenses (Habermas 1981; 1983; 1992; 1996) beruht. Dazu haben die Akteure ihr Verhalten an verschiedenen Kriterien auszurichten: Zentral ist hierbei, ehrlich und authentisch zu sein, einander zuzuhören, gegenseitigen Respekt zu zeigen sowie die eigene Position vernünftig zu rechtfertigen und stets am Kriterium der Generalisierbarkeit zugunsten von Gemeinwohlinteressen zu messen.

Diese sehr streng prozedural geprägte Definition von Deliberation wurde ab den 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts in einer vielfältigen normativen Theoriedebatte in der politischen Philosophie für eine Anwendung auf den politischen Entscheidungsprozess angepasst. Dies führte unter dem Begriff *deliberative Demokratie* zu angepassten Kriterien, die das ideale Verhalten politischer Akteure und damit auch den Umgang mit Argumenten in der realen Welt kennzeichnen. Wie es um Deliberation in ebendieser realen Welt tatsächlich steht, ist aber auch nach den Erkenntnissen der normativen Theoriedebatte nicht im Geringsten geklärt. Bei welchen Theorien es sich also um «Schönwetter-Theorien» handelt, wie sie Spörndli (2004, 183) treffend beschreibt, bleibt unklar. Dieses Defizit hat, insbesondere in jüngster Zeit, die Entwicklung eines empirisch ausgerichteten Forschungsprojekts zur deliberativen Demokratie vorangetrieben, dessen Erkenntnisinteresse sich mit der Frage «whether arguing or deliberating might also constitute a logic of action in real world politics» (Bächtiger 2005, 12) beschreiben lässt. Seither ist eine Vielfalt von Studien entstanden.¹ So wurde beispielsweise der Einfluss verschiedener institutioneller Rahmenbedingungen auf die parlamentarische Deliberationsqualität (Bächtiger 2005) oder von Deliberation auf den substanziellen Gehalt von politischen Entscheidungen untersucht (Spörndli 2004).

Der vorliegende Beitrag teilt das grundlegende Erkenntnisinteresse der empirischen Auseinandersetzung mit diskursiver Demokratie und fokussiert dabei die Frage, wie sich Deliberation auf den Einfluss von Ideen im politischen Entscheidungsprozess auswirkt. Das Kriterium der Diskursqualität wird hierbei jenem der Absenderschaft gegenübergestellt. Von Interesse ist also, ob nur Ideen von konflikt- und organisationsfähigen Absendern (vgl. Offe 1969, 167), die über grosse politische Macht verfügen, Eingang in eine *Policy* finden, oder auch solche, die sich in ihrer Formulierung durch hohe diskursive Qualität auszeichnen.

In der reichen Themenvielfalt empirischer Deliberationsforschung ist die vorparlamentarische Phase, mitunter wohl aufgrund ihres informelleren Charakters, im politischen Entscheidungsprozess noch wenig erforscht. Diese wird jedoch gemeinhin als zentral angesehen, bestimmt sie doch massgeblich den Inhalt der Vorlagen, die das Parlament zu beraten hat. Für ein umfassendes Verständnis der Rolle von Diskurs und damit von Argumenten im Gesetzgebungsprozess ist es daher wichtig, auch das vorparlamentarische Verfahren zu analysieren. Das Vernehmlassungsverfahren als dessen zentraler Teil ist formalisiert sowie gut dokumentiert und ermöglicht daher eine Analyse der Stellungnahmen auf ihre Diskursqualität. Neben der Praktikabilität eignet sich das Vernehmlassungsverfahren auch aus weiteren Gründen für eine Diskursanalyse. So gibt es, obwohl dem Vernehmlassungsverfahren in der

Literatur in erster Linie die Funktion der Referendumsverhinderung zugewiesen wird, durchaus Hinweise auf dessen positive Wirkung auf die deliberative Qualität des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses: Papadopoulos (1986, 208-209) hat beispielsweise gezeigt, dass das Vernehmlassungsverfahren zu einer Veränderung der Meinung von Vernehmlassungsteilnehmenden beitragen kann. Zudem kommen die Rahmenbedingungen des Vernehmlassungsverfahrens insofern dem diskursethischen Ideal von Habermas näher, als sie dem Erfordernis der offenen Partizipation aller von einem Entscheid betroffenen Parteien mehr Rechnung tragen als etwa eine Debatte im Parlament, in der einzig gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier partizipieren können.

Um den Einfluss von Diskursqualität im Vernehmlassungsverfahren auszu-leuchten, wird im vorliegenden Beitrag analysiert, welche Stellungnahmen den Weg in eine Vorlage zuhanden des Parlaments, also in die Botschaft des Bundesrates finden. Sind es nur jene von referendumsfähigen Akteuren, oder übt zudem die Diskursqualität einen Einfluss aus? Die erste Variante wird durch die reichhaltige Literatur zum schweizerischen Vernehmlassungsverfahren gestützt, welche die Referendumsverhinderung als zentrale Funktion des Verfahrens und damit eine strategische Handlungslogik der Akteure in den Vordergrund stellt. Nach dieser Sichtweise ist das Vorbringen von Argumenten nicht zwingend nötig, weil in erster Linie das politische Gewicht und damit die Referendumsfähigkeit der Teilnehmenden für die Resonanz ihrer Forderungen ausschlaggebend sind. Die zweite Variante wird von einer alternativen Funktionszuschreibung, der Kompromissfindung, im Zusammenhang mit weitergehenden theoretischen Überlegungen zum schweizerischen Politiksystem gestützt. Die Schweiz wird gemeinhin als Konsens- oder Konkordanzsystem bezeichnet.² Insbesondere mit Konkordanzsystemen wird eine gewisse politische Kultur verbunden, die Lijphart (1968, 103-121) von einem *spirit of accommodation* geprägt sieht, was auch als ein tendenzielles Vorherrschen kommunikativen Handelns seitens der politischen Akteure interpretiert werden kann (vgl. Steiner et al. 2004, 79-80). In Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren lässt die Präsenz des *spirit of accommodation* also vermuten, dass auch die Qualität des Diskurses, welche neben der Konsensorientierung auch die Verwendung guter Argumente fordert, den politischen Einfluss prägt.

Welche Funktion – Referendumsverhinderung oder Kompromissfindung im Lichte eines *spirit of accommodation* – das Vernehmlassungsverfahren dominiert, wird im vorliegenden Beitrag anhand einer empirischen Untersuchung zu beantworten versucht. Hierzu wird gemessen, welche Faktoren im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens auf die Resonanz eines Antrags Einfluss nehmen, also auf die Frage, ob sich der Antrag in der Botschaft des Bundesrates wiederfin-

det. Konkret werden dazu die Anträge von Vernehmlassungen zu zwei Geschäften analysiert: die Schaffung eines neuen Kulturförderungsgesetzes³ und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse.

Bis anhin hat sich lediglich eine Untersuchung – wenn auch in einem anderen Kontext – spezifisch mit der Frage nach der Resonanz von Anträgen im Vernehmlassungsverfahren befasst. Im Rahmen einer Auftragsarbeit haben Senti und Schläpfer (2004) die Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) auf ihre Resonanz hin untersucht. Die Studie gibt Hinweise darauf, dass das politische Gewicht der Teilnehmenden nicht ausschliesslich für die Resonanz ausschlaggebend ist: Ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Anträge der EKF, die sich weder mit Anträgen referendumsfähiger Akteure noch mit dem Vernehmlassungsentwurf deckten, fanden Eingang in die Botschaft des Bundesrates. Weil die EKF mitnichten einen referendumsfähigen Akteur darstellt, muss die Resonanz, welche deren Anträge erfahren haben, auch mit anderen Faktoren als der klassischerweise als zentral angesehenen politischen Macht zusammenhängen. Abgesehen von dieser Studie ist über die Resonanz von Anträgen im Vernehmlassungsverfahren empirisch jedoch nichts bekannt.

2 Analyse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Untersuchungsdesign des vorliegenden Beitrags ergibt sich aus den verschiedenen theoretischen Betrachtungsweisen des Vernehmlassungsverfahrens. Nach einem kurzen Überblick über den Ablauf des Verfahrens werden diese kurz erläutert und daraus hervorgehend die Hypothesen dargestellt.

2.1 Ablauf

Das schweizerische vorparlamentarische Verfahren gliedert sich in zwei Teile: die Entwurfsarbeiten der Expertenkommissionen und das Vernehmlassungsverfahren. Anstoss zur ersten Phase gibt allermeistens⁴ der Bundesrat, der entweder aus eigener Initiative oder aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses oder einer Volksinitiative die Schaffung oder Revision eines Verfassungsartikels, eines Gesetzes oder eines anderswie bedeutenden Politikprogramms beschliesst (Linder 1999, 299). Die Ernennung der Expertinnen und Experten obliegt dabei dem Bundesrat oder dem federführenden Departement.⁵ Ob ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, hängt grundsätzlich von zwei Voraussetzungen ab. Einerseits muss es sich um ein Vorhaben von grosser Tragweite nach Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes⁶ handeln und andererseits der in Artikel 2 festgeschriebene Zweck erfüllbar sein. Als Zweck eines Vernehmlassungsverfahrens sieht Artikel 2 die «Beteiligung der ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes» (Säges-

ser 2006, 26) vor. Spezifisch nennt Absatz 2 die Abklärung der *sachlichen Richtigkeit*, der *Vollzugstauglichkeit* und der *Akzeptanz* eines Vorhabens als Zwecke des Vernehmlassungsverfahrens. Sind die Voraussetzungen von Artikel 2 und Artikel 3 kumulativ erfüllt, ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die fristgerecht eingereichten Stellungnahmen werden vom zuständigen Departement ausgewertet, wobei die Gewichtung und damit die Frage, welche Positionen Eingang in die Vorlage zuhanden des Parlaments finden, keinen formellen Regeln unterliegt und daher hauptsächlich als eine politische Wertung gesehen wird. Linder (1999, 300) nennt als entscheidendes Kriterium für die Gewichtung einer Eingabe die Organisations- und Konfliktfähigkeit eines Akteurs, zumeist seine Referendums- oder Definitionsmacht. Zwar wird die Behandlung von Stellungnahmen in Artikel 8 des Vernehmlassungsgesetzes allgemein angesprochen, woraus Säegger (2006, 110-111) aber keinerlei individuellen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung ableitet.⁷ Die Problematik der grossen Freiheit, welche die zuständige Verwaltungsstelle bei der Bewertung von Stellungnahmen hat, illustriert Blaser (2003, 278-304) anhand verschiedener Beispiele kritischer Äusserungen von Stellungnehmenden im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf der Vernehmlassungsverordnung von 1991. So forderte beispielsweise der schweizerische Gewerkschaftsbund, dass die Stellungnahmen anhand des Repräsentationsgrads der befragten Organisationen zu gewichten sind (Blaser 2003, 284).

Bereits diese Ausführungen zum Ablauf des Verfahrens zeigen, dass der oft angesprochene hohe Formalisierungsgrad keine sehr tiefgreifende Wirkung bezüglich Verhaltensvorschriften der durchführenden Behörden hat. Die Formalisierung beschränkt sich in erster Linie auf organisatorische Aspekte wie Fristsetzung sowie auf präzise Bestimmungen zur Öffentlichkeit.

2.2 Theoretische Betrachtungen des Vernehmlassungsverfahrens

2.2.1 Überblick über die verschiedenen Betrachtungsweisen

Dem schweizerischen vorparlamentarischen Verfahren wird in der Öffentlichkeit gemeinhin wenig Beachtung geschenkt, was in Anbetracht des gewichtigen Stellenwerts, der ihm in der politikwissenschaftlichen und juristischen Literatur beigemessen wird, erstaunen mag (vgl. Linder, 1999, 299; Blaser 2003, 17; Säegger 2006, 34-35; 2000, 161; Muralt Müller 1997; Papadopoulos 1997b). Kriesi (1980, 588-595) und Poitry (1989, 192) sehen das vorparlamentarische Verfahren sogar als wichtigsten Bestandteil des legislativen Prozesses an. Im internationalen Vergleich⁸ zeichnet sich das schweizerische vorparlamentarische Verfahren durch seine relativ starke Formalisierung aus.

Das schweizerische Vernehmlassungsverfahren als solches zog das Interesse der Politikwissenschaft erst Ende der 80er-Jahre auf sich (Blaser 2003, 267). Die ursprünglich juristische Betrachtung des Verfahrens⁹ wurde in den letzten Jahrzehnten durch eine politikwissenschaftlich-funktionale erweitert.¹⁰ Klöti (1987, 10) beschreibt dies wie folgt: «(Das Vernehmlassungsverfahren) 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». Die politikwissenschaftliche Literatur betrachtet das Vernehmlassungsverfahren in erster Linie als vermittelndes Konzept (Blaser 2003, 16) und ordnet ihm eine Vielzahl an Funktionen zu (Keller 1997, 11). Neidhart, der mit der Analyse des vorparlamentarischen Verfahrens 1970 Pionierarbeit geleistet hat, bezeichnet das Verfahren als *Konfliktregelungsmuster* zwischen gesellschaftlichen Gruppen. Dem vorparlamentarischen Verfahren schreibt Neidhart damit die Funktion zu, einen Interessenausgleich unter den referendumsfähigen Akteuren zu gewährleisten, mit dem Ziel der Vorbeugung eines allfälligen Referendums. Seither wurden dem Vernehmlassungsverfahren verschiedene weitere Funktionen zugeschrieben. So ordnet Poitry dem Verfahren neben einer Filter- und Legitimationsfunktion primär eine Simulationsfunktion zu;

(...) une procédure d'économie de la représentation qui permet d'anticiper les réactions de la société civile, en particulier des groupes particularistes qui la composent, par rapport aux politiques publiques que le système politique leur propose. (Poitry 1989, 221).

Dabei stützt er sich unter anderem auf den Soziologen Jean-William Lapierre, der die Simulationsfunktion der vorparlamentarischen Phase systemtheoretisch, als logische Folge der Selbstreferentialität des politischen Systems, betrachtet. Man versucht bereits im Vorfeld – im vorparlamentarischen Verfahren – die Reaktion der sozialen Kräfte (*forces sociales*) auf eine allfällige Entscheidung auszumachen:

On peut alors prévoir les modifications d'input qui en résulteraient le plus probablement et substituer ainsi à la correction des choix par l'erreur l'élimination des chances d'erreur au moment du choix. (Lapierre 1973, 246-248)

Trotz der steigenden Anzahl der Verfahren (vgl. Sägesser 2004, 116) verweisen verschiedene Autoren bei der Frage nach der Entwicklung der Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens auf eine sinkende Tendenz. Sciarini et al. (2002b, 15-17) beispielsweise führen dies auf die zunehmende Internationalisierung, mit der sich die Legislative allgemein konfrontiert sieht, zurück. Diese Schlussfolgerung stützen sie auf die Beobachtung, dass – in Anbetracht der Tatsache zunehmender international geprägter Geschäfte – Vorlagen mit starken internationalen Kom-

ponenten von einem geringeren Konsultationsgrad gekennzeichnet sind. Weiter sieht Jochem durch den generellen Zerfall neo-korporatistischer Strukturen auch einen abnehmenden Einfluss des Vernehmlassungsverfahrens zugunsten von alternativen Beteiligungsformen der Zivilgesellschaft, wie beispielsweise Think Thanks (Jochem 2006, 144-146).

Neben einer theoretischen Beschreibung des Vernehmlassungsverfahrens als solches muss für ein breiteres Verständnis der Blick auch auf vergleichende Ansätze gerichtet werden. Diese analysieren Konfliktregelungsmuster, Konsenssuche und Vermittlungsmechanismen und suchen im kulturellen und ökonomischen Umfeld nach Erklärungen für politische Systeme, die den Konsens gegenüber der Mehrheitsregel bevorzugen (Blaser 2003, 18).

Zum einen ist hier die von Arend Lijphart (1968; 1977; 1984; 1999) entwickelte Konkordanz- und Konsensstheorie anzuführen. Sie versucht zu erklären, wie politische Stabilität in kulturell hochsegmentierten Ländern möglich ist. In einem Konsenssystem wie der Schweiz müssen Vorlagen stets die Interessen mehrerer politischer Kräfte widerspiegeln, um eine Mehrheit zu finden. Die Betrachtung der Funktion des Vernehmlassungsverfahrens im Licht der Kompromissfindung widerspiegelt verschiedene Charakteristiken, die Lijphart (1984, 21-36; 1999, 31-47) verwendet, um Konsenssysteme wie die Schweiz zu beschreiben. Obwohl das Vernehmlassungsverfahren unter den kennzeichnenden Elementen eines Konsenssystems nicht explizit genannt wird, kann – am ehesten noch unter dem Stichwort *interest group corporatism* – davon ausgegangen werden, dass ein Verfahren wie die schweizerische Vernehmlassung gut ins lijphartsche Konsensmodell passt. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, nimmt Lijphart sich auch der Frage nach der politischen Kultur an: In seinem Werk zur Konkordanztheorie sieht er diese als von einem *spirit of accommodation* geprägt (1968, 103-121). Aufgrund dieser vorherrschenden politischen Kultur ist das Verhalten der Akteure in einem Konsens- oder Konkordanzsystem von kommunikativem Handeln geprägt, welches, wie Steiner et al. (2004, 79-80) bemerken, ähnlich wie die Anforderungen in der habermasschen Diskursethik charakterisiert ist. In diesem Zusammenhang muss weiter die Beschreibung von Neidhart (1970) erwähnt werden. Er charakterisiert den politischen Entscheidungsprozess in der Schweiz allgemein als «Verhandlungsdemokratie». Linder beschreibt deren Charakteristika treffend wie folgt: «Verhandlungsdemokratie widerspiegelt die Idee, dass Verhandlungen einen kollektiven Lernprozess auslösen können, indem die Akteure zur Neubeurteilung von Konflikten, Änderungen ihrer Präferenzen und zu neuen Problemlösungen gelangen» (1999, 300). Auch hier springt wiederum sofort die Nähe zu

gewissen Anforderungen an einen qualitativ hochstehenden Diskurs ins Auge. Das Vernehmlassungsverfahren wird auch in Neidharts Analyse als Ausdruck dieses Verhandlungscharakters gesehen.

Kriesi (1995, 342) verortet das Vernehmlassungsverfahren weiter als Teil funktioneller Strukturen, die neo-korporatistischen Vereinbarungen gleichen. Auch Blaser bezieht sich für ein erweitertes Verständnis des Vernehmlassungsverfahrens auf Katzenstein (1984; 1985). Er stützt seine Charakterisierung der Schweiz als «democratic corporatism» auf historische Beobachtungen: Trotz der dezentralen Struktur, der kleinen Landesgrösse, der international ausgerichteten Märkte und der schwachen Gewerkschaften hat die Schweiz ein zentralisiertes Verbandsystem sowie eine starke Wirtschaftsgemeinschaft hervorgebracht. Dies führt nach Katzenstein zu einer kooperativen und sozialpartnerschaftlichen Ideologie und damit zur Tendenz der Verminderung politischer Ungleichheiten sowie zu einer Stärkung einheitlicher Politik (1985, 80). In dieser Betrachtung sieht Katzenstein das Vernehmlassungsverfahren als Teil des Entscheidungsprozesses, in dem vor allem Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände Interessenausgleich betreiben, wobei er wörtlich die Funktion der Referendumsverhinderung in den Vordergrund stellt (1984, 110).

Diese Ausführungen zeigen, wie unterschiedlich die theoretischen Betrachtungen des Vernehmlassungsverfahrens ausgerichtet sind. Für die Fragestellung dieses Beitrags ist insbesondere interessant, dass einerseits verschiedene Analysen wie jene von Katzenstein und dem Grossteil der schweizerischen Autoren, die sich spezifisch mit dem Verfahren befassen, eher eine strategische Rationalität und damit diskursiv tief zu bewertendes Handeln mit einer untergeordneten Rolle von Argumenten als dominanten Handlungsmodus der Akteure im Vernehmlassungsverfahren erwarten lassen. Andererseits weisen verschiedene Theorien wie die Konkordanz- und Konsenstheorie oder Neidharts Analyse in die Gegenrichtung. Diese Tatsache führt zur Formulierung zweier, sich gegenseitig widersprechender, jedoch nicht ausschliessender Hypothesen.

2.2.2 Funktionale Betrachtungsweise

Zur Formulierung der Hypothesen wird an dieser Stelle eine funktionale Betrachtung verwendet, welche die breite Literatur bestmöglich abbilden soll sowie für die Beantwortung der Fragestellung dienlich ist.¹¹ Es wird also versucht, die Beschreibungen der juristischen wie der politologischen Literatur (im engeren und im weiteren Sinne) aufzunehmen. Dem Vernehmlassungsverfahren werden folgende Funktionen zugeschrieben: Einerseits die Gewährleistung sachlicher Richtigkeit und die Sicherstellung von Vollzugstauglichkeit, die der traditionell juristischen Sichtweise zugeordnet werden können, sowie die Referendums-

verhinderung, die Kompromissfindung und die Legitimation, die von der Politikwissenschaft propagiert werden. Diese Aufgliederung hat eine gewisse Nähe zum Vernehmlassungsgesetz von 2005, das in Artikel 2 Absatz 2 die Funktionen in sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz aufgliedert. Obwohl der einschlägige juristische Kommentar von Sägesser (2006, 25-40) den Begriff der Akzeptanz weit auslegt und auch einige der von der Politikwissenschaft propagierten Funktionen einschliesst, eignet sich eine weitergehende Aufgliederung der Funktionen für den vorliegenden Beitrag besser. Im Folgenden wird auf diese einzelnen Funktionen eingegangen und deren Rolle als Ansatzpunkte für die Formulierung verschiedener Hypothesen erläutert. Die Hypothesen finden sich in der Tabelle 1 im folgenden Kapitel.

a) Kompromissfindung

Wird das Vernehmlassungsverfahren in erster Linie als Mittel zur Kompromissfindung betrachtet, dient es zum Ausgleich von Interessen verschiedenster Gruppen der Zivilgesellschaft. Das anzustrebende Ziel dabei ist es, einen Kompromiss, welcher eine möglichst grosse Zahl der Teilnehmer befriedigt, oder gar einen Konsens zu finden. Die Betrachtung der Funktion des Vernehmlassungsverfahrens im Licht der Kompromissfindung widerspiegelt verschiedene bereits oben vorgestellte Charakteristiken, die Lijphart (1984, 21-36; 1999, 31-47) verwendet, um Konsenssysteme wie jenes der Schweiz zu beschreiben. Geht man davon aus, dass in der Schweiz einzig unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern ein *spirit of accommodation* existiert, so kommt dies nicht dem Einfluss gleich, der ihm in der lijphartschen Charakterisierung beigemessen wird. Danach müsste sämtliches Interagieren der politischen Akteure vom *spirit of accommodation* gekennzeichnet sein, also auch jenes einer Behörde, welche im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens die Entscheidung trifft, ob sie eine Stellungnahme in eine Vorlage einfliessen lässt oder nicht, sowie jenes der Verfasserinnen und Verfasser der Stellungnahmen selbst. Die Behörden müssten ihre Entscheidungen nicht aufgrund der Referendumsfähigkeit einer Gruppe treffen, sondern anhand der Kriterien Ausgeglichenheit und Gemeinwohlorientierung. Die Stellungnehmenden müssten nicht lediglich ihre Forderungen präsentieren, sondern in respektvoller Art und Weise diese auch auf Argumente stützen, die sich am Gemeinwohl orientieren, sowie bereits Gegenargumente anderer berücksichtigen und darauf aufbauend konstruktive Vorschläge machen (vgl. Steenbergen et al. 2003, 28-30). Diese Erwägungen führen zur Hypothese, dass sich die Diskursqualität eines Antrags positiv auf dessen Resonanz auswirkt.

b) Referendumsverhinderung

Der Funktion der Referendumsverhinderung wird in der politikwissenschaftlichen sowie in Teilen der juristischen Literatur die grösste Bedeutung beigemessen (vgl. Sägesser 2006, 34-35; 2000, 161; Linder 1999, 300; Klöti 1987, 6; Muralt Müller 1997; Neidhart 1970, 297-315).¹² Das fakultative Referendum kann nach der Ansicht dieser Autorinnen und Autoren eingesetzt werden, um den Gesetzgebungsprozess zu behindern oder gar zum Abbruch zu bringen, sollte er sich aus der Sicht eines referendumsfähigen Akteurs in eine unerwünschte Richtung entwickeln. Durch eine frühe Einbeziehung sämtlicher referendumsfähigen Gruppierungen kann dieses Risiko minimiert werden.

Das Vernehmlassungsverfahren hat aber auch eine eher indirekte Wirkung auf die Teilnehmer. Weil das Verfahren den Gesetzgebungsprozess länger und komplizierter macht, werden Akteure eher von der Ergreifung eines Referendums absehen, weil dieses im Falle eines Erfolgs eine erneute Vernehmlassung zur Folge hätte. Die Etablierung des Verfahrens bewirkte so eine konstante Integration referendumsfähiger Akteure in den Entscheidungsprozess, führte zu einer Verfestigung der Verhandlungsmuster und verunmöglichte einen Rückfall der Verbände ins Veto-Verhalten (vgl. Neidhart 1970, 293-294). Daneben vermag das Vernehmlassungsverfahren das Drohpotenzial einer referendumsfähigen Gruppierung zu reduzieren. Droht eine Gruppierung zu oft leer damit, ein Referendum zu ergreifen, wird sie von Seiten der Regierung zunehmend nicht mehr ernst genommen.

Die durch das Vernehmlassungsverfahren angestrebte Referendumsverhinderung einer Vorlage wird, wie oben bereits erwähnt, in der politikwissenschaftlichen und teilweise auch in der neueren juristischen Literatur als zentrale Funktion des Verfahrens angesehen. Wird ihm primär die Funktion der Referendumsverhinderung zugewiesen, muss davon ausgegangen werden, dass Argumente lediglich eine untergeordnete Rolle spielen. Dies legt nahe, dass bei einer Dominanz der Referendumsverhinderung als wichtigste Funktion eher die Anträge referendumsfähiger Akteure Eingang in eine Vorlage finden.

c) Legitimation

Das Vernehmlassungsverfahren gewährleistet zwar keineswegs eine optimale, jedoch zweifellos eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft am Gesetzgebungsprozess. Wie bereits oben erwähnt, beteiligen sich auch solche Kreise am Vernehmlassungsverfahren, die über den inneren Kreis der politischen Eliten hinausgehen (Kriesi 1979, 234), was zu einer erhöhten Legitimität des Gesetzgebungsprozesses beiträgt (Zogg 1988, 30). Die Legitimationsfunktion wird jedoch einerseits durch den undurchsichtigen Auswertungsprozess in der Verwaltung,

die frei darüber entscheiden kann, welche Stellungnahmen wie berücksichtigt werden, und andererseits durch die Tatsache relativiert, dass bei Weitem nicht alle potenziellen Vernehmlassungsteilnehmer in der Lage sind, eine Stellungnahme einzureichen. Papadopoulos (1997a, 79-80) gliedert diese Probleme in drei Bereiche auf: Die «sélectivité par organisation» erfasst die Tatsache, dass längst nicht alle interessierten Kreise über Ressourcen verfügen, um überhaupt eine Stellungnahme einzureichen. Die «sélectivité par professionnalisation» bezieht sich auf die oft mangelnde professionelle Qualifikation der interessierten Kreise, die zur Verfassung einer sinnvollen Stellungnahme notwendig wäre. Die «sélectivité par réputation» bezeichnet schlussendlich das bereits verschiedentlich angesprochene Problem der freien Selektion der Gewichtung der eingereichten Stellungnahmen durch die Verwaltung.

Das Vernehmlassungsverfahren legitimiert den Gesetzgebungsprozess weiter durch die mit dem Verfahren einhergehende Information einer breiten Öffentlichkeit. Dies ermöglicht eine ausgereifere Willensbildung, was Entscheidungen schlussendlich antizipierbarer und damit auch legitimer macht (Büchler-Tschudin 1980, 65; Zogg 1988, 31).

Schlussendlich trägt die Vernehmlassung als formalisiertes Verfahren an sich zur Legitimität politischer Entscheidungen bei: Nach Luhmann (1975) kann Legitimität durch soziale Verfahren erreicht werden, wobei Luhmann einen weiten Begriff des Verfahrens verwendet: Neben Verfahrensvorschriften an sich sind danach auch die Handlungen der am Verfahren Beteiligten erfasst. Die Gesetzgebung als sehr komplexe Aufgabe des politischen Systems erfordert nach Luhmann (1975, 52) ebenso ein komplexes Verfahren. Das Vernehmlassungsverfahren gewährleistet einen Teil der Komplexität im Sinne Luhmanns am Gesetzgebungsprozess, wodurch die Legitimation insgesamt erhöht wird.¹³

Eine Erhöhung der Legitimation von politischen Entscheidungen durch die Einbeziehung aller durch den bevorstehenden politischen Entscheidung betroffenen Personen ist eine Kernforderung verschiedenster Demokratietheorien. Ob das Vernehmlassungsverfahren hierzu beiträgt, müsste daran gemessen werden, ob die Stellungnahmen sämtlicher von einer Vorlage betroffenen Akteure Eingang in die Vorlage finden, insbesondere dann, wenn der Absender eine nicht referendumsfähige Gruppe ist.

All diese Erwägungen führen zur Kontrollhypothese, dass die federführende Behörde eher Anträge von besonders betroffenen Teilnehmern berücksichtigt.

d) Sachkompetenz und Generierung von Expertenwissen

Neben den beiden eher politischen Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens dient dieses nicht zuletzt auch der Bereitstellung von Fachwissen (Sägesser 2006, 30). Die Verwaltung ist darauf angewiesen, dass einerseits Wissen, über das sie nicht verfügt, zur Verfügung gestellt wird und andererseits neue Ideen generiert werden, die Licht auf neue «gesetzgeberische Perspektiven» (Zogg 1988, 14) zu werfen vermögen. Aufgrund der Tendenz steigender Komplexität staatlicher Aufgaben (Sägesser 2006, 30) dürfte diese Funktion ihre Bedeutung nicht verlieren. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass Anträge von besonders betroffenen Absendern eine erhöhte Resonanz erfahren.

e) Gewährleistung von Vollzugstauglichkeit

Da in der Schweiz ein grosser Teil der Gesetze durch die Kantone und Gemeinden sowie teilweise auch durch nichtstaatliche Körperschaften umgesetzt wird, muss ein Gesetz durch diese Akteure vollziehbar sein. Es ist dabei von Vorteil, wenn die Vollziehenden dem Geschäft nicht negativ gegenüberstehen. Widerspricht ein Gesetz deren Willen, besteht oft genug Spielraum, den Erlass unvollständig umzusetzen (Linder 1987, 224-226; 1999, 177-199). Es ist daher naheliegend, die vollziehenden Akteure so gut als möglich in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen. Anträge von besonders betroffenen Absendern sollten daher eine erhöhte Resonanz erfahren.

3 Untersuchung

3.1 Das Untersuchungsdesign

Zur Beantwortung der Frage, ob Argumente im Vernehmlassungsverfahren eine Rolle spielen, wird analysiert, welche Anträge es bis in die Botschaft des Bundesrates schaffen. Analysegegenstand oder statistische Einheit ist ein in einer Stellungnahme geäussertes Antrags. Abhängige Variable ist die Resonanz, die ein Antrag im Vernehmlassungsverfahren erfährt, unabhängige Variablen sind die Diskursqualität des Antrages und die Referendumsfähigkeit des Antragstellers. Kontrollvariablen sind die besondere Betroffenheit, die Sachkompetenz im relevanten Politikbereich, die Vollzugsbetrauung des Antragstellers und die Polarisierung (*issue polarization*) des Geschäfts, zu dem eine Vernehmlassung durchgeführt wird, sowie weitere Kontrollvariablen. Untenstehende Tabelle zeigt, wie verschiedene (Kontroll-)Variablen und Hypothesen aus den Funktionszuschreibungen des Vernehmlassungsverfahrens abgeleitet werden.

Tabelle 1: Von den Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Hypothesen und Variablen

Funktion des Vernehmlassungsverfahrens	Unabhängige Variable/ Kontrollvariable	Hypothese
a) Kompromissfindung (im Lichte eines spirit of accommodation)	Diskursqualität des Antrages (DQI)	H1: Anträge mit einer hohen Diskursqualität erfahren eine erhöhte Resonanz.
b) Referendumsverhinderung	Referendumsfähigkeit der stellungnehmenden Gruppierung	H2: Die Referendumsfähigkeit des Absenders erhöht die Resonanz von Anträgen.
c) Legitimation	Besondere Betroffenheit des Absenders	H3: Anträge von besonders betroffenen Absendern erfahren eine erhöhte Resonanz.
d) Sachliche Richtigkeit	Absender weist hohe Fachkompetenz im relevanten Politikbereich aus	H4: Anträge von Absendern, denen eine hohe Fachkompetenz im relevanten Politikbereich zugeschrieben wird, erfahren eine erhöhte Resonanz.
e) Vollzugstauglichkeit	Kanton oder mit Vollzug betrauter Verband ist Absender	H5: Anträge von mit dem Vollzug betrauten Absendern erfahren eine erhöhte Resonanz.

Die Indikatoren für Diskursqualität werden mittels einer Inhaltsanalyse gewonnen. Hierbei nimmt der sonst eher quantitativ ausgerichtete Charakter dieses Beitrags durch und durch qualitative Züge an, geht es doch bei der Analyse der Stellungnahmen und der darin enthaltenen Anträge um eine Bewertung des facettenreichen Begriffs *Diskursqualität* und keineswegs nur um eine Zählung von Wörtern oder dergleichen. Für die Analyse und deren Quantifizierung stütze ich mich auf den *Discourse Quality Index (DQI)* von Steenbergen et al. (2003). Dieser Ansatz wurde bereits in verschiedenen Studien verwendet und zeichnet sich neben seinem Beitrag zur Diskursanalyse allgemein durch seine breite Verwendbarkeit aus. Der für den vorliegenden Beitrag leicht abgeänderte *DQI* beurteilt die

diskursive Qualität eines Antrags anhand folgender Kategorien: *Level of Justification* (Forderung wird von Begründung begleitet), *Content of Justification* (Inhalt der Begründung bezieht sich auf das Gemeinwohl), *Respect* (Gegenargumente werden berücksichtigt) und *Constructive Politics* (der Vorschlag zielt auf einen Kompromiss ab). Auf eine umfangreiche Darstellung der Anwendung des DQI im Kontext der vorliegenden Untersuchung wird an dieser Stelle verzichtet. Für eine umfassende Darstellung sei auf Kägi (2010, 35-49) verwiesen.

Die Referendumsfähigkeit der teilnehmenden Akteure ist bedeutend einfacher zu messen als die Diskursqualität. Ausschlaggebend ist, ob die federführende Bundesbehörde Grund zur Annahme hat, dass ein antragstellender Akteur allenfalls fähig wäre, ein Referendum zu erzwingen. Es geht also um eine glaubwürdige Referendumsdrohung, die jedoch nicht explizit in der Stellungnahme geäußert werden muss. Gemessen wird diese am Kriterium, ob der Antragsabsender bereits einmal eine Referendumsabstimmung erwirken konnte. Dieser einfache Indikator bringt jedoch ein Problem mit sich: In einem Vernehmlassungsverfahren reichen Teilnehmer oft ähnliche oder gar dieselben Anträge ein.¹⁴ Wenn nun ein nicht referendumsfähiger Akteur denselben oder einen sehr ähnlichen Antrag stellt wie ein referendumsfähiger, könnte dies die Analyse verzerren. Dieser Verdacht wird durch die Arbeit von Senti & Schläpfer (2004, 18-21) bestätigt: Bei ihrer Analyse der Resonanz von Stellungnahmen der eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) – einem zweifellos nicht referendumsfähigen Akteur – hat sich herausgestellt, dass Anträge, die in einer Linie mit den Wünschen referendumsfähiger Teilnehmer vorgebracht werden, eine wesentlich höhere Resonanz haben. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, wird pro Antrag neben der Referendumsfähigkeit des Absenders auch die allfällige inhaltliche Deckung mit einem Antrag eines referendumsfähigen Absenders erfasst.

Während die Erfassung der Legitimation, sachlichen Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit auf der Hand liegen, bedarf es bei der Themenpolarisierung einer kurzen Ausführung. Wie bereits erwähnt ist die Themenpolarisierung nicht direkt mit den Funktionszuschreibungen des Vernehmlassungsverfahrens verbunden, sondern bietet sich aufgrund von Erkenntnissen verschiedener Studien zur Rolle von Diskursen als Kontrollvariable an (vgl. Spörndli 2004; Bächtiger 2005). Je weniger polarisiert ein Thema ist, desto besser respektive einflussreicher ist der dazu geführte Diskurs. Hypothese H6 besagt daher, dass in einem tief polarisierten Vernehmlassungsverfahren der Einfluss von Diskurs auf die Resonanz von Anträgen eher grösser ist als in einem Verfahren zu einem hoch polarisierten Geschäft. Zur Auswahl von Geschäften mit hoher und tiefer Themenpolarisierung stützt sich der vorliegende Beitrag primär auf die Bandbreite der in den Stellungnahmen geäußerten Vorschläge. Weiter macht eine Auswahl anhand

thematischer Kriterien Sinn. Nach Bächtiger (2005, 84-85) stehen bei hoch polarisierten Geschäften sozial- und wirtschaftspolitische Themen im Vordergrund.

Neben den erwähnten Kontrollvariablen wird für folgende potenzielle Einflussfaktoren kontrolliert: *Länge eines Antrages* (Hypothese H7, negative Auswirkung auf Resonanz), offizielle *Einladung zum Verfahren* (Hypothese H8, positive Auswirkung auf Resonanz), *Unterton* (Hypothese H9, positive resp. negative Auswirkung auf Resonanz).

3.2 Die untersuchten Geschäfte

Die Untersuchung von Stellungnahmen ist insbesondere mit Blick auf die Analyse der Diskursqualität ziemlich zeitaufwendig. Eine empirische Analyse muss also mit relativ wenigen Fällen auskommen, was eine klassische, auf einer Zufallsstichprobe basierende Untersuchung verunmöglicht und die Verwendung einer Auswahl typischer Fälle nahelegt.

Zur Überprüfung der Hypothesen werden im vorliegenden Beitrag die Vernehmlassungsverfahren zu zwei Gesetzgebungsprojekten untersucht. Es sind dies die Schaffung eines neuen Kulturförderungsgesetzes respektive die Revision des Pro Helvetia-Gesetzes (BBl 2007 4819; BBl 2007 4857) sowie die Teilrevision des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse (BBl 2008 7275). Diese Geschäfte wurden aufgrund verschiedener Kriterien ausgewählt. Erstens mussten es Geschäfte von unbestritten grosser Tragweite sein; obwohl das Vernehmlassungsverfahren nach Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes nur zu solchen Geschäften durchgeführt werden sollte, unterscheiden sich die Themen in ihrer Bedeutung enorm. Bedeutende Themen zu analysieren bietet sich für die vorliegende Untersuchung bereits deshalb an, weil zu diesen Themen eine grössere Anzahl Stellungnahmen analysiert werden kann. In Anbetracht der Tatsache, dass viele Vernehmlassungsteilnehmer aufgrund der hohen Anzahl von Verfahren oft nicht genug Zeit haben, ihre Stellungnahmen angemessen auszuarbeiten (vgl. Sägeser 2006, 11-24), kann davon ausgegangen werden, dass sich die Absender bei wichtigeren Themen mehr Zeit nehmen werden, ihre Eingaben zu formulieren. Neben dem Kriterium der grossen Tragweite wurden die analysierten Verfahren anhand der Forderung der *comparable cases strategy* nach Lijphart (1975, 165), die Varianz der Kontrollvariablen zu minimieren und jene der unabhängigen Variablen zu maximieren, ausgewählt. Die grosse Tragweite führte bei beiden Verfahren zu einer hohen Beteiligung.¹⁵ Weiter wurden in beiden Verfahren die meisten Teilnehmer von der federführenden Bundesbehörde zur Teilnahme am Verfahren eingeladen.¹⁶ Es nahmen an beiden Verfahren Akteure teil, die mit dem Vollzug des Geschäfts betraut waren,¹⁷ die von der Vorlage besonders betroffen waren und daher über eine besonders hohe Legitimität verfügten, am Verfahren

teilzunehmen,¹⁸ sowie solche, von denen eine hohe Sachkompetenz erwartet werden konnte.¹⁹ Die beiden untersuchten Vernehmlassungsverfahren unterscheiden sich also in erster Linie hinsichtlich der Themenpolarisierung und der Referendumsfähigkeit der Teilnehmenden. Auf Eigenheiten der beiden Geschäfte verzichte ich an dieser Stelle und verweise auf Kägi (2010, 54-58) sowie auf die Vernehmlassungsberichte zu den jeweiligen Verfahren.

4 Resultate und Diskussion

Nachdem im vorherigen Kapitel das Untersuchungsdesign vorgestellt worden ist, folgt nun die Darstellung und Diskussion der Resultate. Auf eine eingehende Darstellung der Resultate wird an dieser Stelle verzichtet. Die interessierte Leserin / der interessierte Leser sei auf Kägi (2010, 59-72) verwiesen.

4.1 Überblick

Von den 877 analysierten Anträgen wurden 364 in die Botschaft des Bundesrates aufgenommen, was einer Erfolgsquote von 41,5 Prozent entspricht. Dieser Wert ist etwas geringer als jener in der Studie von Senti und Schläpfer (2004), die für die Stellungnahmen der EKF eine Erfolgsquote von genau 50 Prozent angeben. Zudem ist interessant, dass 28,5 Prozent der Anträge, welche nur von schwachen Akteuren vorgebracht werden und sich inhaltlich nicht mit Anträgen von referendumsfähigen Teilnehmern decken, den Weg in die Vorlage schaffen. Weiter wurden die Anträge nur in 10 Prozent der Fälle nicht in den Vernehmlassungsbericht aufgenommen, was darauf hinweist, dass die federführende Behörde die meisten Anträge durchaus zur Kenntnis nimmt. Um einen Vergleich mit der Studie von Senti und Schläpfer zu ermöglichen, wurden auch die zustimmenden Anträge mitgezählt. In allen Punkten zustimmende Anträge werden sonst jedoch nicht in die Analyse einbezogen. Diese Massnahme lässt sich mit dem theoretischen Hintergrund des vorliegenden Beitrags gut rechtfertigen. Es liegt nahe, dass die meisten Akteure, die mit einem sich in der Vernehmlassung befindenden Geschäft einverstanden sind, sich mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit dazu äussern, als wenn sie Änderungswünsche haben. Dies widerspiegelt sich auch in der Menge der untersuchten Stellungnahmen: Lediglich 121 von 877 Anträge waren zustimmender Natur.

4.2 Zusammenfassung der Resultate

Die Analyse der codierten Anträge im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren zum Kulturförderungsgesetz/Pro Helvetia-Gesetz und zur Teilrevision des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse haben gezeigt, dass die codierten erklärenden Variablen die Resonanz eines Antrags im Sinne einer Aufnahme in

die Botschaft des Bundesrates nicht ideal erklären können. Einerseits zeigt sich dies in einer eher tiefen Güte der erstellten Modelle. Andererseits bestätigt sich im fehlenden Einfluss der Referendumsfähigkeit die theoretisch sehr breit abgestützte Hypothese nicht. Dies lässt generell Zweifel an der Auswahl der untersuchten Verfahren aufkommen. In Anbetracht der Tatsache, dass im Rahmen der Analyse lediglich zwei Verfahren berücksichtigt werden konnten, lässt sich nicht ausschliessen, dass sich unter Einbezug einer grösseren Anzahl Vernehmlassungen bezüglich der Variable Referendumsfähigkeit ein anderes Bild entwickeln würde.

Einen nicht verneinbaren und unter allen erfassten unabhängigen Variablen den stärksten Einfluss haben interessanterweise die im Zusammenhang mit der ersten Hypothese erfassten Variablen, welche die Diskursqualität messen. Stellungnehmende, die ihre Anträge in einer diskursiv hochstehenden Art und Weise formulieren, diese also ausreichend und anhand valabler Kriterien begründen, auf Gegenargumente eingehen und konstruktive Vorschläge machen, haben eher Erfolg, ihre Anträge in die Botschaft des Bundesrates zu bringen. Hypothese H1 kann also bestätigt werden.

Im Vergleich zur Diskursqualität gestaltet sich der Einfluss der anderen codierten unabhängigen Variablen wesentlich schwächer. Lediglich drei weitere Variablen können für ein sinnvolles Modell berücksichtigt werden: die Polarisierung, der Unterton der gesamten Stellungnahme sowie die Länge des Antrags. In den beiden ersten Fällen bestätigen die empirischen Ergebnisse die Hypothesen. Die Polarisierung wirkt sich negativ auf die abhängige Variable aus (Hypothese H6). Der Unterton der ganzen Stellungnahme, in der Anträge geäussert werden, hat einen gerade noch interpretierbar positiven Einfluss auf die Resonanz (Hypothese H9). Schlussendlich hat die Länge eines Antrags keinen Einfluss auf die abhängige Variable. Die Hypothese (H7) legte nahe, dass in Anbetracht der hohen Arbeitslast der durchführenden Behörden aufgrund der zahlreichen Stellungnahmen längere Anträge eher weniger Chancen auf Berücksichtigung haben. Es zeigt sich also, dass die Behörden alle Anträge unabhängig von ihrer Länge berücksichtigen.

Die aus den alternativen Funktionsbeschreibungen des Vernehmlassungsverfahrens abgeleiteten Kontrollhypothesen – positiver Einfluss von Legitimation (Hypothese H3), Sachkompetenz (Hypothese H4) und Beauftragung mit dem Vollzug (Hypothese H5) als Charakteristika des antragstellenden Vernehmlassungsteilnehmers auf die Resonanz – können aufgrund eines fehlenden Zusammenhangs mit der abhängigen Variable allesamt verworfen werden. Dies gilt auch für die übrig bleibende Kontrollhypothese H8, nach der Anträge von Teilnehmern, die offiziell zum Vernehmlassungsverfahren eingeladen wurden, eine höhere Resonanz als spontane Einsendungen erfahren.

Ein sinnvolles Modell zur Erklärung der Resonanz würde somit die Diskursqualität, die Themenpolarisierung, die Länge eines Antrags und den Unterton der Stellungnahme, in der ein Antrag vorgebracht wurde, umfassen. Trotz der eher tiefen Güte eines solchen Modells erfüllt es seinen Zweck: Das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrags fordert weniger die Voraussage der Resonanz von Anträgen im Vernehmlassungsverfahren, sondern vielmehr ein stabiles Modell zur Beurteilung systematischer Einflüsse der unabhängigen Variablen auf die Resonanz. Dies konnte – mit gewissen Einschränkungen im Zusammenhang mit der suboptimalen Datenlage – für die Diskursqualität durch die Analyse bereitgestellt werden.

5 Fazit und Ausblick

Die Analyse gibt Hinweise, dass Argumente durchaus eine Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu spielen scheinen. Mit guten Argumenten gestützte Forderungen, die zugunsten des Gemeinwohls vorgebracht werden, haben mehr Erfolg. Weiter stellt sich die Erkenntnis, dass die Diskursqualität der stärkste Einflussfaktor ist, gegen die von der Politikwissenschaft klassischerweise in den Vordergrund gestellte Charakterisierung des Vernehmlassungsverfahrens als Mittel zur Referendumsverhinderung. Stattdessen dominiert die Perspektive der Konsens- und Konkordanztheorie, nach welcher dem Verfahren primär eine Funktion der Konsensfindung zugeordnet werden kann, die als Ausprägung einer vom *spirit of accommodation* geprägten politischen Kultur zu verstehen ist (Lijphart 1968, 103-121): Anträge, die respektvoll formuliert sind und konstruktive Vorschläge enthalten, haben in den untersuchten Verfahren eine bessere Aussicht auf Erfolg. Für die Vernehmlassungsteilnehmer bedeutet dies, dass sich der mitunter grosse Aufwand, eine wohldurchdachte und gut ausgearbeitete Stellungnahme zu verfassen, durchaus lohnen kann. Dies gilt für starke und schwache Teilnehmer gleichermaßen, was die Tatsache zeigt, dass gut ein Viertel aller Anträge, die nur von schwachen Teilnehmern vorgebracht werden (sich also inhaltlich nicht mit Anträgen von starken Akteuren decken), eine hohe Resonanz aufweisen. Weiter wird diese Interpretation durch die fehlende Erklärungskraft des politischen Gewichts eines Akteurs im Sinne seiner Referendumsfähigkeit gestützt.

Dieses Ergebnis offenbart jedoch einen Schwachpunkt der Analyse. Der fehlende Zusammenhang der Referendumsfähigkeit eines Vernehmlassungsteilnehmers mit der Resonanz eines Antrags erstaunt insbesondere in Anbetracht der breiten theoretischen Verankerung der Referendumsverhinderung als zentrale Funktion des Vernehmlassungsverfahrens, was Zweifel an der Auswahl und Menge der analysierten Verfahren aufkommen lässt. Der hierbei am stärksten

ins Gewicht fallende Faktor ist zweifelsohne die aufgrund des grossen Aufwands kleine Anzahl analysierter Verfahren. Eine Einbeziehung einer grösseren Zahl analysierter Verfahren würde womöglich ein anderes Bild zeichnen. Der fehlende Einfluss der politischen Macht eines Vernehmlassungsteilnehmers auf dessen Anträge könnte jedoch auch alternativ erklärt werden. Möglicherweise bringen mächtige Akteure ihre Interessen bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren ein. Hinweise darauf existieren jedenfalls; so geniessen gewisse Spitzenverbände das Privileg, gewisse Experten in den Expertenkommissionen, welche die Vorentwürfe ausarbeiten, selbst zu bestimmen (vgl. Germann 1981, 45). Zudem sind informelle Kanäle für eine frühe Einflussnahme mächtiger Akteure auf den Gesetzgebungsprozess denkbar. Schlussendlich bleibt anzumerken, dass die Bestätigung der Diskursqualität als Einflussfaktor, was die Resonanz von Anträgen betrifft, ihre Bedeutung nicht zwangsläufig verlieren würde, wenn die Referendumsfähigkeit bei einer ausgedehnteren Analyse eine Rolle zu spielen begännen. Die beiden Hypothesen (H1 und H2) schliessen sich gegenseitig keineswegs aus; eine Koexistenz der Diskursqualität eines Antrags und des politischen Gewichts eines Absenders ist durchaus möglich.

Die Rolle von Diskurs im vorparlamentarischen Verfahren könnte im Rahmen einer umfangreicheren Studie nicht nur mittels Einbeziehung einer grösseren Anzahl Fälle weitergeführt und verfeinert werden. Es sind auch verschiedene methodische Erweiterungen denkbar. Zentral wäre hierbei die Erreichung einer verbesserten Klassifizierung der Anträge. Die Tatsache, dass diese nicht im Hinblick auf ihre «Radikalität» eingestuft worden sind, ist bestimmt ein Schwachpunkt der vorliegenden Untersuchung; kontroverse Anträge haben gemeinhin eine geringere Aussicht auf Erfolg. Eine weitere Verbesserung des Untersuchungsdesigns könnte erreicht werden, indem die dem jeweiligen Geschäft zugrundeliegende Konfliktstruktur berücksichtigt würde. Dies könnte durch die Einbeziehung von historisch im untersuchten Thema wiederholt aufgetretenen Akteurskonstellationen erreicht werden. Die Möglichkeit ist nicht auszuschliessen, dass die Behörden durch die lange Tradition des Vernehmlassungsverfahrens ein politisches Feingefühl für die Frage entwickelt haben, welche Akteurskonstellationen glaubhaft mit einem Referendum drohen können. Neben einer historischen Betrachtung wäre weiter ein Blick in die Bundesverwaltung selbst förderlich. So würden beispielsweise Interviews Einblick geben in die Art und Weise, wie über die Gewichtung von Anträgen entschieden wird. Neben der beschränkten Datelage mag es am Fehlen solcher Methoden liegen, dass die Referendumsfähigkeit in der vorliegenden Untersuchung keinen nennenswerten Einfluss zeigte. In Bezug auf den Gesetzgebungsprozess an sich wäre schlussendlich die Verknüpfung von Vernehmlassungsverfahren und parlamentarischer Beratung interessant.

Sie würde weiter Aufschluss über die Rolle von Argumenten im gesamten Gesetzgebungsprozess liefern. So könnten – inspiriert von Deitelhoffs Konzept der «Inseln der Überzeugung» (2006; 2009) – besonders gute Argumente im Vernehmlassungsverfahren identifiziert und deren Verwendung und Einfluss in der parlamentarischen Beratung verfolgt werden.²⁰ Derartige Analyseansätze könnten auch eine Antwort auf die interessante Frage näherbringen, ob ein institutionalisiertes Verfahren wie die Vernehmlassung dem gesamten Gesetzgebungsprozess mehr deliberative Qualität verleiht. Die Ergebnisse des vorliegenden Beitrags geben auf jeden Fall Hinweise, dass die Vernehmlassung diskursiv hochstehende Interaktion honoriert.

Spielen Argumente eine Rolle im vorparlamentarischen Verfahren? Trotz verschiedener in erster Linie pragmatisch bedingter Relativierungen hat der vorliegende Beitrag Anzeichen identifiziert, welche eine tendenzielle Bejahung dieser Frage nahelegen. Um dieser Antwort mehr Gewissenhaftigkeit und Kontur zu geben, sind jedoch weitere Forschungsanstrengungen notwendig.

Marcel Kägi, lic.rer.soc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations, New York, E-Mail: marcel_kaegi@yahoo.com

Anmerkungen

- 1 Für eine umfassendere Zusammenstellung von Publikationen siehe Steiner et al. (2004, 43-52) sowie Bächtiger et al. (2007).
- 2 Beide Begriffe sind zur Bezeichnung des schweizerischen Politiksystems geläufig. Siehe dazu Blaser (2003, 18-20), Linder (1999, 295-298), Hottinger (1997) sowie Papadopoulos (1991) zur Klassifizierung der Schweiz allgemein. Zur Frage der Abgrenzung von Konkordanz- und Konsensdemokratie siehe Andeweg (2000).
- 3 Eingeschlossen im Vernehmlassungsverfahren zum Kulturförderungsgesetz ist auch die Totalrevision des Pro Helvetia-Gesetzes.
- 4 Neben dem Bundesrat kann nach Art. 5 Abs. 2 des Vernehmlassungsgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren auch durch die für das Thema des Erlassentwurfs zuständige Parlamentskommission eröffnet werden.
- 5 Germann (1981, 45) bemerkt jedoch, dass bestimmten Spitzenverbänden erlaubt wird, ihre Experten selber zu bestimmen.
- 6 Was ein Vorhaben von grosser Tragweite ist, definiert Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes nicht abschliessend. Namentlich ist nach Abs. 1 ein Vernehmlassungsverfahren bei Verfassungsänderungen (Bst. a) und Gesetzesbestimmungen (Bst. b) durchzuführen (Art. 164 der Bundesverfassung definiert, welche wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind). Sägesser (2006, 50) macht zu Bst. b weiter die Anmerkung, dass eine *Aussenwirkung* im Sinne einer direkten Betroffenheit von ausserhalb der Bundesbehörden stehenden Personen und Organisationen gegeben sein muss. Bei verwaltungsinternen Vorhaben ist daher kein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Weiter muss zu völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterliegen (Bst. c), eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Abs. 2 desselben Artikels schreibt weiter für andere Vorhaben von grosser Tragweite die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens vor und gibt dem federführenden Departement respektive dem Bundesrat die Kompetenz, diesbezüglich zu entscheiden.
- 7 Sägesser bemerkt unter Berufung auf einen Entscheid des Bundesgerichts (BGE 123 II 385, X. AG) weiter, dass ein Entwurf vor der Vernehmlassung keinerlei Vertrauensschutz schafft: Eine am Vernehmlassungsverfahren teilnehmende Person kann nicht darauf vertrauen, dass im Vernehmlassungsverfahren nicht berührte Punkte des Entwurfs unverändert Eingang in die Vorlage finden werden (2006, 44-45).

- 8 Konsultationen im Zuge der Gesetzgebung sind international kein Spezialfall: Siehe beispielsweise Alemann und Strünc (1999) zur vorparlamentarischen Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland, Harari (1988) und Schwartz (1998) für Japan, sowie Meijer (1969) für Schweden.
- 9 Siehe hierzu beispielsweise Flückiger (1968), oder Huber (1959) für eine kritische Perspektive in Anbetracht der Verwischung der verfassungsmässigen Grenze zwischen öffentlich-rechtlichen Instanzen und privaten Verbänden.
- 10 Zur funktionalen Besprechung des schweizerischen Vernehmlassungsverfahrens siehe Sciarini (2002a; 2006), Sägesser (2000; 2006), Blaser (2003), Muralt Müller (1997), Papadopoulos (1997b), Poiroy (1989), Ossipow (1988), Zogg (1988), Klöti (1987).
- 11 Hierbei stütze ich mich auf Neubert (2008), der im Rahmen seiner Recherche zu einem ähnlichen Schluss gelangt ist.
- 12 Es werden hierzu jedoch auch abweichende oder relativierende Ansichten geäussert. So wenden Kriesi (1995, 174-186) und Papadopoulos (1997a, 78-96) ein, dass auch nicht referendumsfähige Gruppierungen im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren konsultiert werden.
- 13 Das im Jahr 2005 in Kraft getretene des Vernehmlassungsgesetz erhöht die Bedeutung dieser Überlegungen.
- 14 Im Fall der Vernehmlassung zum Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz kommen auf 417 Anträge 105 sich inhaltlich unterscheidende. Weiter gehen Anträge oft in dieselbe Richtung und unterscheiden sich lediglich in ihrem geforderten Ausmass.
- 15 220 Stellungnahmen bei der Vernehmlassung zum Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz, 153 Stellungnahmen bei der Vernehmlassung zur Teilrevision des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse.
- 16 70% beim Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz, 95% beim Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
- 17 22% beim Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz, 36% beim Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
- 18 82% beim Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz, 92% beim Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
- 19 80% beim Kulturförderungsgesetz / Pro Helvetia-Gesetz, 60% beim Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
- 20 Senti und Schläpfer (2004, 29) haben in einigen Fällen Hinweise auf derartige Tendenzen gefunden: Im Vernehmlassungsverfahren zunächst nicht erfolgreiche Positionen (nicht Argumente) wurden im parlamentarischen Prozess wieder aufgenommen.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich/Strünc, Christoph, 1999, Die Weite des politischen Vor-Raumes: Partizipation in der Parteiendemokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Andeweg, Rudy B, 2000, Consociational Democracy, *Annual Review of Political Science*, 3, S. 509–536.
- Bächtiger, André, 2005, The Real World of Deliberation: A Comparative Study of Its Favorable Conditions in Legislature, Bern, Haupt Verlag.
- Bächtiger, André/Steenbergen, Marco R./Niemeyer, Simon, 2007, Deliberative Democracy: An Introduction, *Swiss Political Science Review*, 13, 4, S. 485–96.
- Blaser, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen, Leske + Budrich.
- Bühler-Tschudin, Verena, 1980, Demokratie und Kompromiss, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Deitelhoff, Nicole, 2006, Überzeugung in der Politik: Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Deitelhoff, Nicole, 2009, The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case, *International Organization*, 63, 1, S. 33-65.
- Flückiger, Max, 1968, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern, Stämpfli.
- Germann, Raimund E., 1981, Ausserparlamentarische Kommissionen. Die Milizverwaltung des Bundes, Bern, Haupt.
- Habermas, Jürgen, 1981, Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1983, Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1992, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1996, Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- Harari, Ehud, 1988, The Institutionalisation of Policy Consultation in Japan: Public Advisory Bodies, in: Gernstein, Gail Lee/Fukui, Haruhiro (Hrsg.), Japan and the World, London, The MacMillan Press LTD.
- Hottinger, Julian, 1997, La Suisse, une démocratie consociative ou de concordance?, *Revue Internationale de la Politique Comparée*, 4, 3, S. 625-637.
- Huber, Hans, 1959, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, *Zeitschrift des bernischen Juristenvereins*, 95, S. 249-277.
- Jochem, Sven, 2006, Introduction: Think Tanks in Austria, Switzerland and Germany – A Recalibration of Corporatist Policy Making?, *German Policy Studies*, 3, 2, S. 139-152.

- Kägi, Marcel, 2010, Diskursive Momente im Vernehmlassungsverfahren – Lizentiatsarbeit, Universität Bern (in elektronischer Form zu beziehen unter marcel_kaegi@yahoo.com)
- Katzenstein, Peter J., 1984, *Corporatism and Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J, 1985, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, London, Cornwell University Press.
- Keller, Martin, 1997, Fragen des Vernehmlassungsverfahrens, *Gesetzgebung heute – LeGes*, 1997/2, S. 11-16.
- Klöti, Ulrich, 1987, Das Vernehmlassungsverfahren: Konsultation oder Ritual? Zürich, Wirtschaftsförderung.
- Kriesi, Hanspeter, 1979, Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften*, 19, S. 233-259.
- Kriesi, Hanspeter, 1995, *Le système politique suisse*, Paris, Economica.
- Lapierre, Jean-William, 1973, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- Lijphart, Arend, 1968, *The Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- Lijphart, Arend, 1975, *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, *Comparative Political Studies*, 8, 2, S. 158-177.
- Lijphart, Arend, 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Linder, Wolf, 1987, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6, Bern, Haupt.
- Linder, Wolf, 1999, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Luhmann, Niklas, 1975, *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt/Neuwied, Luchterhand.
- Meijer, Hans, 1969, Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden, *Scandinavian Political Studies*, 4, S. 103-116.
- Muralt Müller, Hanna, 1997, Das Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, *Gesetzgebung heute – LeGes*, 1997/ 2, S. 17-41.
- Neidhart, Leonhard, 1970, Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerische Gesetzesreferendums, Bern, Francke.
- Neubert, Stefan, 2008, *Determinanten kantonaler Vernehmlassungsverfahren*, Lizentiatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- Offe, Claus, 1969, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a.M., Europäische Verlagsanstalt.
- Ossipow, William, 1988, Les groupes d'intérêt dans le processus de décision et la communication politique. Une interprétation systémique du cas Suisse, in: Meynaud, Jean (Hrsg.), *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée: actes du colloque tenu à l'Université de Lausanne, les 25 et 26 septembre 1986*, Lausanne, Université de Lausanne.
- Papadopoulos, Yannis, 1986, *Processus référendaire*, in: Mironesco, Christine/Boysan, Turhan/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.), *Débat sur l'énergie en Suisse: les processus législatifs fédéraux de 1973 à 1983*, Lausanne, Presses polytechniques romandes.
- Papadopoulos, Yannis, 1991, *La Suisse: un »Sonderfall« pour la théorie politique?*, Lausanne, Institut de science politique.
- Papadopoulos, Yannis, 1997a, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan.
- Papadopoulos, Yannis, 1997b, *La consultation: Un outil de gouvernabilité? – Fonctions et dysfonctions de la phase préparlementaire*, *Gesetzgebung heute – LeGes*, 1997/2, S. 41-60.
- Poitry, Alain-Valéry, 1989, *La fonction d'ordre de l'Etat: analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*, Bern, Frankfurt a.M., Lang.
- Sägesser, Thomas, 2000, *Das konstruktive Referendum*, Bern, Stämpfli.
- Sägesser, Thomas, 2006, *Vernehmlassungsgesetz*, Bern, Stämpfli.
- Schwartz, Frank, 1998, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sciarini, Pascal, 2002a, *La formulation de la décision*, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Sciarini, Pascal/Nicolet Sarah/Fischer Alex, 2002b, *L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999*, *Swiss Political Science Review*, 8, 3/4, S. 1-34.
- Sciarini, Pascal, 2006, *Le processus législatif*, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Senti, Martin/Schläpfer, Martina, 2004, Die Resonanz von Vernehmlassungseingaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen: Eine Evaluationsstudie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, http://www.frauenkommission.ch/pdf/senti-studie_d.pdf, abgerufen am 15. September 2009.
- Spörndli, Markus, 2004, Diskurs und Entscheidung: Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuss, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steenbergen, Marco R./Bächtiger, André/Spörndli, Markus/Steiner, Jürg, 2003, Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, *Comparative European Politics*, 1, 1, S. 21-48.
- Steiner, Jürg/Bächtiger, André/Spörndli, Markus/Steenbergen, Marco R., 2004, *Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zogg, Martin, 1988, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund*, Bern, Peter Lang.

Résumé

L'importance de la procédure de consultation dans le processus législatif suisse est incontestable. Son importance pour les acteurs qui y prennent part est en revanche peu connue. En particulier, on ne sait pas grand-chose du critère qui détermine la résonance d'une prise de position. Le présent article est une tentative de combler cette lacune, puisqu'il pose notamment la question de l'impact des arguments. Les revendications formulées dans les avis sont analysées sous l'angle de la qualité des arguments qui les fondent. Dans un deuxième temps, l'auteur se demande si les bons arguments garantissent aux revendications d'entrer dans un projet présenté au parlement. L'analyse porte sur l'ensemble des avis exprimés dans deux procédures de consultation, celle de la loi sur le financement des activités culturelles / loi Pro Helvetia et celle de la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. L'analyse de la qualité des arguments repose sur le Discourse Quality Index de Steenbergen et al. (2003), dont les critères sont déduits de la théorie du discours de Habermas. L'analyse identifie dans la qualité des arguments le principal facteur permettant d'expliquer la résonance des revendications, bien que dans l'absolu, le pouvoir d'explication de ce facteur est mineur. D'autres facteurs sont, par ordre d'importance décroissant, la polarisation induite par la thématique, la longueur de la proposition et le ton sous-jacent de la prise de position.