

Die Kantone und das Vernehmlassungsverfahren des Bundes

FRITZ SAGER

Abstract

Der Beitrag befasst sich von einer politikwissenschaftlichen Warte aus mit dem Problem der Berücksichtigung der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Trotz ihrer zentralen Stellung als Vollzugsträger im föderalistischen Bundesstaat kommt den kantonalen Stellungnahmen in der vorlegislatorischen Konsultation kein entsprechendes Gewicht zu. Die Gründe hierfür liegen einerseits bei den Kantonen selber, die sich durch eine im Vergleich zu organisierten Interessen geringe Konfliktfähigkeit auszeichnen, andererseits werden sie auch durch die gängige Vernehmlassungspraxis des Bundes benachteiligt. Der Aufsatz prüft drei Vorschläge für eine Verbesserung der Situation: die Abschaffung der Vernehmlassung, die Schwerpunktsetzung in der Vorvernehmlassung und die konferenzielle Form der Vernehmlassung. Alle drei sind in ihrer reinen Form abzulehnen, die letzteren zwei in Mischformen jedoch durchaus erfolgreich. Der Artikel kommt zum Schluss, dass folgende Verfahrenselemente eine verbesserte Berücksichtigung kantonalen Stellungnahmen begünstigen können. Eine (erstens) frühe oder noch besser kontinuierliche Kontaktierung (z.B. in Konferenzen) kantonalen Stellen durch den Bund erleichtert (zweitens) ein mehrstufiges, iteratives Vorgehen, das wiederum aber (drittens) die tatsächliche Ausreizung der vom Bund vorgesehenen Vernehmlassungsfrist von drei Monaten bedingt.

1. Einleitung

Die Probleme rund um das Vernehmlassungsverfahren des Bundes sind schon vielfach dargelegt und analysiert worden (vgl. Muralt Müller 1997). Die Absicht des vorliegenden Beitrages ist es, mit einer politik-

wissenschaftlichen Sichtweise gezielt zu untersuchen, warum gerade kantonale Stellungnahmen im gesetzgeberischen Vorverfahren des Bundes häufig weniger Gewicht finden, als auf Grund ihrer zentralen Stellung als Gliedstaaten und Vollzugsträger in unserem föderalistischen Staatswesen vermutet werden müsste, und wie dieses Defizit behoben werden könnte.

Die Anhörung der Kantone und Wirtschaftsverbände wurde 1947 mit der Revision der Wirtschaftsartikel (in Art. 32 BV) in der Verfassung verankert. Seit 1991 ist das Vernehmlassungsverfahren auf Verordnungsstufe geregelt. Mit der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 hat eine gewisse Häufung von Vernehmlassungen eingesetzt, indem zu immer mehr Gesetzes- und Verordnungsentwürfen Konsultationen durchgeführt werden. Auch ihre Breite hat seit ihrer Verankerung stetig zugenommen, indem sich zu den traditionellen Wirtschaftsverbänden und Parteien immer mehr neue Interessenorganisationen und andere politische Gruppierungen gesellt haben. Gleichzeitig geben sich viele angefragte Institutionen als überfordert zu erkennen, was mangelhafte interne Meinungsbildungen zur Folge hat, oder aber sich in "Vernehmlassungskartellen" äussert, wenn die Stellungnahme einer Institution von anderen, dieser nahe stehenden Stellen einfach übernommen wird. Als ein weiteres Problem führte die NZZ (26. Juli 1995) im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zur Mutterschaftsversicherung die zusehends mangelhafte Auswertung der Vernehmlassungen durch den Bund an. All diese Punkte haben seit einiger Zeit dem Ruf nach einer Reform des Vernehmlassungsverfahrens Auftrieb gegeben, welcher in der parlamentarischen Initiative Dünki vom 10. Juni 1996 (Amtl. Bull. 1997 I: 494) gipfelte, worin dieser schlechthin die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens forderte.

Auf akademischer Ebene dominierten lange Staatsrecht und Verwaltungswissenschaften die Diskussion um Sinn und Unsinn des Vernehmlassungsverfahrens. Erst in zweiter Linie meldete sich auch die Politikwissenschaft zu Wort, indem sie das Vernehmlassungsverfahren als Stufe der Politikproduktion betrachtete, die wiederum als Resultat eines vielseitigen Zusammenspiels verschiedenster Akteure gesehen wurde. Die eigentliche Schnittstelle der beiden wissenschaftlichen Zugänge bildet die Demokratietheorie. Während sich aber das staatsrechtliche Augenmerk auf die Kompatibilität des Verfahrens mit einem normativen De-

mokratieverständnis richtet, befasst sich die Politikwissenschaft stärker mit der eigentlichen Politikproduktion als Prozess und damit mit dem faktischen Einfluss der einzelnen Akteure. Eine Akteurgruppe mit spezifischen Besonderheiten stellen dabei die Kantone dar.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt sollen die beiden genannten Sichtweisen und die daraus resultierenden Schlüsse kurz aufgezeigt werden. Weshalb die Kantone als Gegenstand politikwissenschaftlicher Betrachtungen von besonderem Interesse sind, wird in einem zweiten Schritt dargelegt. Vor diesem Hintergrund soll schliesslich auf die Frage nach einer Revision des Vernehmlassungsverfahrens anhand dreier verschiedener Vorschläge eingegangen werden: Erstens seine Abschaffung, zweitens die Schwerpunktsetzung in der Vorvernehmlassung und drittens der vermehrte Gebrauch der konferenziellen Form der Vernehmlassung. Abschliessend soll unter Einbezug der gewonnenen Erkenntnisse deren Relevanz für die bessere Integration der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes beurteilt werden.

2. Staatsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Ansatz

Ausgangspunkt jeglicher Auseinandersetzung mit einem Teilaspekt einer Demokratie, wie beispielsweise eben dem Vernehmlassungsverfahren, ist stets das grundsätzliche Verständnis von Demokratie selbst. Jürgen HABERMAS (1973) sieht die Basis einer Demokratie in der freien Willensbildung eines jeden. Die Idee einer herrschaftsfreien diskursiven Willensbildung wurde erstmals im politischen System des bürgerlichen Rechtsstaates institutionalisiert; gleichzeitig waren diese demokratischen Prozesse aber mit den Forderungen des kapitalistischen Systems unvereinbar. Dieser Widerspruch durchzieht die Gesellschaftsordnungen der westlichen Demokratien. Die kapitalistische Entwicklung führte zu einem Anwachsen des Staatsinterventionismus und zur steigenden Interdependenz von wissenschaftlicher Forschung, Technik und staatlicher Verwaltung. Der geplante wissenschaftlich-technische Fortschritt wurde zur primären Produktivkraft des Systems erhoben. Als Folge wurde die Öffentlichkeit zunehmend entpolitisiert und die demokratische Willensbildung, polemisch ausgedrückt, durch Technokratie ersetzt, wobei sich aber gerade durch den Widerspruch zwischen formaler Demokratie

und faktischer Technokratie ein chronischer Bedarf an Legitimation ergibt (HABERMAS 1973). Die Schweiz hat mit ihrem System der Konkordanz ganz spezifische Antworten auf dieses Dilemma gefunden, welche auf den verschiedenen Stufen politischer Entscheidungsfindung greifen (NEIDHART 1970; LEHMBRUCH 1993; ARMINGEON 1996). Im gesetzgeberischen Vorverfahren hat sich als Instrument der Interessen- wie Wertebereitsichtigung hier das Vernehmlassungsverfahren eingebürgert.

Aus staatsrechtlicher Sicht drängt sich auf Grund der selektiven Interessenberücksichtigung die normative Frage nach der Demokratieverträglichkeit des so gesetzten Rechts auf, welche bereits in den Sechzigerjahren gestellt wurde (HUBER 1965; FLÜCKIGER 1968). Lösungsvorschläge richteten sich dabei primär auf das institutionalisierte Verfahren an sich. So stellen sowohl BÜCHLER (1980) als auch EICHENBERGER (1986) einen formalen Wunschkatalog der Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens auf, während sich GEIGER (1986) und ZOGG (1988) auf die Beschreibung von Rechtsnormen und Verfahrensweisen der Konsultationen konzentrieren. Aus einer ebensolchen staatsrechtlichen Perspektive wertet FLEINER (1991: 60) das Vernehmlassungsverfahren als „wertvolles, ja unverzichtbares Mittel für ein effizientes Gesetzgebungsverfahren“, welches seinen Zweck als Hilfsmittel von Bundesrat und Verwaltung, innert nützlicher Frist Entwürfe für Rechtserlasse zu verabschieden, die sowohl materiellen wie politischen Kriterien genügen, trotz aller Verbesserungsmöglichkeiten erfülle.

Anders als diese struktur- und institutionenorientierte Sichtweise rückt die Politikwissenschaft die prozessgerichtete Frage nach den Akteuren und der dynamischen Wirkungsweise des Vernehmlassungsverfahrens auf den Politikentstehungsprozess in den Vordergrund (PAPADOPOULOS 1997). Dem politikwissenschaftlichen Interesse liegt dabei die Idee zu Grunde, dass sich in einer Demokratie die Bürgerinnen und Bürger nicht nur direkt über Wahlen oder Abstimmungen am politischen Entscheidungsprozess beteiligen, sondern sich darüber hinaus nach spezifischen Interessen zusammenschliessen und auf diesem Wege zusätzlichen Einfluss zu nehmen suchen. Die Theorie des Korporatismus postuliert eine Partnerschaft zwischen Staat und organisierten Interessen, wobei jene Interessengruppen stärker in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung integriert werden, welche mehr Macht (beispielsweise in Form von plausiblen Referendumsandrohungen) in sich vereinen können als

andere. Mit diesem theoretischen Hintergrund kommt HOBY (1975) zum Schluss, dass das Vernehmlassungsverfahren gerade für Kantone eine wichtige Möglichkeit darstellt, ähnlich den Interessengruppen ihre spezifischen Interessen als autonome Verwaltungseinheiten einzubringen. KRIESI (1979) spricht dem Vernehmlassungsverfahren einen viel geringeren Stellenwert zu als den ihm vorgelagerten Stufen, während KLÖTI (1987: 10) in ihm „weder überflüssiges Ritual noch rein sachbezogene Konsultation, sondern letztlich eines der vielen pragmatischen Instrumente der Konsenssuche im langwierigen schweizerischen Entscheidungsprozess“ sieht.

3. Die Kantone als Akteure mit besonderer Stellung

Nahe liegenderweise wecken die Kantone als föderative Elemente innerhalb eines solchen Interessen-Ausgleichs-Arrangements wie dem Vernehmlassungsverfahren besondere Aufmerksamkeit. Dies hat verschiedene Gründe:

- Zum einen kommt den Kantonen allein schon auf Grund ihrer Stellung als Gliedstaaten in einem föderativen Staat und damit als eigentliche Vollzugsträger eine a priori übergeordnete Bedeutung zu. Dieser Logik des Vollzugsföderalismus (LINDER 1987: 224 ff) folgend sollten die Kantone nicht nur im Vollzug federführend sein, sondern auch legitimiert, bereits in der Politikformulierung ein gewichtiges Wort mitzureden.
- Zum andern stellt HOBY (1975: 56) fest, dass das Vernehmlassungsverfahren, zumal sich nicht nur National- sondern vielfach auch Ständeräte als von den Kantonsregierungen unabhängig deklarieren, das einzige wirksame Instrument der Kantone ist, sich auf Bundesebene Gehör zu verschaffen.

Das an sich starke Gewicht der Kantone, das in andern Phasen der politischen Entscheidungsfindung augenfällig ist (VATTER/SAGER 1996), wird in der Konsultationsphase jedoch in zweifacher Hinsicht geschmälert. Einerseits wirkt die Struktur der Kantone selber einer dominanten Stellung im vorlegislatorischen Verfahren entgegen, andererseits sind sie durch die gängige Vernehmlassungspraxis des Bundes benachteiligt.

Eine erste Gruppe von Gründen liegt also bei den Kantonen selber, müssen diese doch anders als organisierte Interessen sehr heterogene Interessen vereinigen. Innerhalb der föderativen Gebietseinheiten müssen so viele unterschiedliche Wert- und Bedürfnishaltungen gebündelt werden, dass ein schlagkräftiges Auftreten von vornherein eingeschränkt ist. Die Kantone sind damit strukturell dreifach benachteiligt (GUGGENHEIN 1976: 18 f; KISSLING/OCHSENBEIN/REGLI 1997: 29 f):

- Erstens fehlt den Kantonen die Konfliktfähigkeit (OFFE 1969), wie sie beispielsweise Verbänden oder Parteien eigen ist, da das Referendum in der Praxis primär als Instrument von organisierten Interessen, nicht aber von regionalen Einheiten wahrgenommen wird. Der Unterschied zwischen Verbänden und Kantonen besteht im ungebrochenen Gewicht der ersteren (eine Referendumsdrohung ist eine Referendumsdrohung in jedem Fall), während die Stellung der Kantone als Vollzugsorgane unterschiedlich sein kann, je nachdem ob sie selber oder der Bund bei einer etwaigen Vollzugsverweigerung den Schaden zu tragen haben. Die Gewichtung der Stellungnahmen der Kantone dürfte sich aus diesem Grund (zumindest in Fällen, in denen die Kantone eher konfliktschwach sind) mehr nach fachlichen Kriterien richten.
- Zweitens verfügen gerade strukturschwache Landkantone auch über weniger kumuliertes Fachwissen als die direkt betroffenen Verbände. Zwar können die Kantone ihre Stellungnahmen in Arbeitsgruppen unter Mithilfe von Experten ausarbeiten. Aus Kosten- und Zeitgründen werden die Stellungnahmen jedoch meist von einzelnen Beamtinnen und Beamten verfasst, was keine konstant hohe Kompetenz gewährleistet.
- Drittens werden die Kantone als föderative Gliedstaaten in jedem Fall konsultiert. Die häufigen Vernehmlassungsverfahren stellen nun aber eine grosse Arbeitsbelastung dar, worunter besonders kleinere Kantone leiden. Dadurch erhöht sich die Empfänglichkeit kantonaler Stellen für Hilfe von Seiten der Verbände, zumal die Verknüpfung von politischen, bürokratischen und Verbandsfunktionen sehr häufig ist.

Als externer Faktor kommt die gängige Vernehmlassungspraxis des Bundes hinzu. Die für die Kantone zentralen Vollzugsaspekte werden im

Rahmen der vorgelagerten Konsultation aus vier Gründen weniger stark berücksichtigt, als es der Rolle der Kantone entsprechen würde (GERHEUSER/VATTER/SAGER 1996; VATTER 1999):

- Erstens lassen die knappen Antwortfristen aus den genannten strukturellen Gründen nur in Ausnahmefällen langfristig vertiefte Stellungnahmen der Kantone zu.
- Zweitens bestehen keine einheitlichen Gewichtungskriterien im Auswertungsverfahren des Bundes, wodurch grundsätzlich konfliktfähige Akteure bevorteilt werden. Auf Grund ihrer beschränkten Konfliktfähigkeit geraten die spezifisch kantonalen Anliegen in den Hintergrund.
- Dieser Effekt wird drittens dadurch verstärkt, dass das lineare Verfahren in schriftlicher Form den Regelfall darstellt. Eine wiederholte Konsultation, in der sich die Kantone gezielter äussern können, bildet die Ausnahme.
- Damit in Zusammenhang steht viertens die ungenügende Orientierung des Bundes über voraussichtliche Vollzugsbestimmungen. Die Entwürfe bieten damit oft nicht genügend greifbare Anhaltspunkte für die Kantone, um konkrete Vollzugsaspekte sinnvoll einbringen zu können.

Eine durchgehend starke Gewichtung der Stellungnahmen der Kantone in den Vernehmlassungsverfahren des Bundes ist deshalb nicht gewährleistet. Von Seiten der Kantone sind denn auch Klagen über mangelnden Einfluss bei der Politikformulierung zu vernehmen, die unter anderem 1996 eine von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats initiierte Expertenstudie über die „Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes“ (GERHEUSER/VATTER/SAGER 1996) zur Folge hatte.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden drei konkrete Reformvorschläge zum Vernehmlassungsverfahren hinsichtlich ihrer Effektivität für eine verbesserte Berücksichtigung der kantonalen Bedürfnisse einer genaueren Betrachtung unterzogen werden: die Abschaffung der Vernehmlassung, die verstärkte Gewichtung der Vorvernehmlassung und die konferenzuelle Form der Vernehmlassung.

4. Abschaffung der Vernehmlassung?

In seiner parlamentarischen Initiative vom 10. Juni 1996 forderte der Zürcher EVP-Nationalrat Max Dünki die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens (Amtl. Bull. 1997 I: 494). Er sieht darin die geeignete Massnahme, das "langfädige und ineffiziente" Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen und das Parlament zu stärken. Der Interessenausgleich müsse im Parlament stattfinden und nicht auf den Schreibtischen irgendwelcher Lobbys.

Die parlamentarische Initiative Dünkis kann als Anstoss begrüsst werden, welcher auf die Probleme in der heutigen Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens aufmerksam macht. Ihre Durchsetzung dagegen ist angesichts der vorherrschenden Verhältnisse gerade hinsichtlich einer besseren Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone mittelfristig noch nicht als oportun zu bezeichnen.

So ignoriert Nationalrat Dünki einerseits eine der integrativen Hauptfunktionen des vorparlamentarischen Konsultationsverfahrens: die Werte- und Interessenberücksichtigung der letztlich zuständigen Vollzugsträger. LINDER (1987: 203f) räumt zwar ein, dass das vorparlamentarische Verfahren selektiv ist und nur eine eingeschränkte politische Öffentlichkeit berücksichtigt. Indem es jedoch vor allem Repräsentanten anspricht, die es im Laufe der politischen Aufgabenentwicklung zu Entscheidungs- und Vollzugseinfluss gebracht haben, gewährleistet es einen Beitrag an die Referendumsfestigkeit und Sachgerechtigkeit des betreffenden Erlasses.

Auf der anderen Seite ist auch die von Nationalrat Dünki angestrebte Stärkung des Parlaments fragwürdig, wenn sie, wie hier, sozusagen von hinten angegangen wird, ohne dass gleichzeitig flankierende Reformen im Parlament selber vorgenommen werden können. Nationalrat Dünki unterliegt mit seiner Initiative nämlich auch dem "romantisierenden Irrtum, dannzumal wäre die Gesetzgebung dem Wirken der Lobbyisten weniger ausgesetzt" (NZZ 27./28. Juli 1996). Das Parlament kann heute ebenso wenig einen ausgewogenen Interessenausgleich gewährleisten, wie es nicht das Abbild des Volkes ist, das es sein sollte: Aufgrund der eher mageren Entschädigungen sind Schweizer Milizparlamentarierinnen

und -parlamentarier sehr empfänglich für Verwaltungsratsmandate. Rund zwei Drittel sitzen in Verwaltungsräten, auf eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier fallen durchschnittlich 4,2 Verwaltungsratsmandate. Ebenso gehört mehr als die Hälfte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier Wirtschaftsorganisationen an, wobei die Interessendurchdringung im Nationalrat ausgeprägter ist als im Ständerat (VATTER/SAGER 1998: 64). Eine übergewichtige Berücksichtigung der kantonalen Bedürfnisse dürfte sich damit im Falle einer Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens auch dann nicht einstellen, wenn der gesamte Ständerat in corpore seine fortane Loyalität gegenüber den jeweiligen Kantonsregierungen deklarieren würde.

5. Verstärkte Gewichtung der Vorvernehmlassung

Es wird hier unter Vorvernehmlassung die informelle Form des Bezugs betroffener Akteure im Vorfeld der offiziellen Vernehmlassung verstanden. Je weniger sich die eigentliche Vernehmlassung aber nach einem normierten Schema abspielt, desto schwieriger wird die Abgrenzung der Vorvernehmlassung von der Vernehmlassung. Gerade wenn unter Vernehmlassung auch konferenzielle Konsultationen ohne feste Fristsetzung fallen, ist eine Unterscheidung kaum mehr möglich.

Der Hauptunterscheidungsgrund muss deshalb auf einer anderen Ebene gesucht werden, auf jener der Transparenz (vgl. auch SCHENK 1997: 86). Wer in die Vorvernehmlassung einbezogen wird, liegt letztlich im Gutdünken der federführenden Bundesstelle bzw. des betrauten Beamten, während die Vernehmlassung allen offen sein sollte. Der selektive und informelle Charakter einer konferenziellen Vorvernehmlassung muss deshalb gebrochen werden, sobald diese Form im offiziellen gesetzgeberischen Vorverfahren dominiert. Werden potenzielle Wortführer neutralisiert und damit die Voraussetzungen für eine demokratische Entscheidung gegeben, kann die konferenzielle Form durchaus auch als offizielle Vernehmlassung adäquat sein. Die Vorvernehmlassung kann damit bezeichnet werden als jene frühe Form des Bezugs betroffener Akteure, welche erstens eher informellen Charakter hat und zweitens nicht unbedingt der demokratischen Grundregel der Gleichheit genügen muss.

Wann zahlen sich nun Vorinvestitionen in die Vorvernehmlassung aus, um Kantone einzubeziehen? Auf Grund der obigen Begriffsbestimmung lässt sich diese Frage besser klären. Je demokratischer eine Vorvernehmlassung ausgestaltet ist, desto legitimer und damit besser abgestützt sind ihre Resultate und desto einvernehmlicher wird die folgende Vernehmlassung sein. Je mehr die Vorvernehmlassung also den Kriterien einer Vernehmlassung genügt, desto lohnender sind die getätigten Vorinvestitionen. Dies wiederum ist aber nur unter bestimmten Bedingungen überhaupt möglich.

Die Studie von GERHEUSER, VATTER und SAGER (1996: 117 ff) kommt zum Schluss, dass es kein einheitliches Muster gibt, wie Vorvernehmlassungen organisiert und Vertreter von Kantonen bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs einbezogen werden können. Regelmässig werden nur allfällige ausserparlamentarische Kommissionen informiert und angehört. Der frühzeitige Einbezug des interessierten Umfeldes findet umso eher statt, je besser dieses Umfeld organisiert ist. Laufende Kontakte eines Bundesamtes zu kantonalen Fachminister- und Fachstellenkonferenzen sind dafür besonders geeignet. Nur wenn bereits ein Vorentwurf auf einem Grundkonsens zwischen Bund und Kantonen aufbauen kann, der auch Vollzugsaspekte einbezieht, kommt er ohne grossen Überarbeitungsaufwand durch das Vernehmlassungsverfahren. Im Grenzfall (beispielsweise auf Verordnungsrevisionsstufe) kann das Vernehmlassungsverfahren gänzlich überflüssig werden.

Die Schwierigkeit liegt also darin, die genannten Bedingungen zu schaffen und einen geeigneten Weg zu finden, dass dieser Fall einer sich erübrigenden Vernehmlassung eintritt. Eine allgemeine Schwerpunktsetzung auf die Vorvernehmlassungsphase für sich allein gibt aber noch keine Garantie für eine straffere bzw. effizientere Vernehmlassung.

6. Schriftlich oder konferenziell?

Die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren von 1991 hält unter Art. 2 Abs. 2 fest, dass das "Verfahren (...) schriftlich oder ganz oder teilweise konferenziell" sein kann. Mit der zunehmenden Menge von

(auch kleinen) Vernehmlassungen wird das Ei des Kolumbus immer stärker im vermehrten Gebrauch der konferenziellen Form gesehen (vgl. PAPADOPOULOS 1997).

Die Vernehmlassung ist ein politischer Prozess. Wie alle Fallstudien von GERHEUSER, VATTER und SAGER (1996) gezeigt haben, ist das Gelingen einer einvernehmlichen Lösung via Vernehmlassung in einer ersten Phase weniger abhängig von der Art des gewählten Vorgehens als vielmehr vom politischen Willen aller Beteiligten. Der Schaffung von Vertrauen und der Entschärfung von Konfliktsituationen kommt damit gleiche Bedeutung zu wie der schliesslichen Entwurfsbereinigung auf fachlicher Ebene. Unter diesem Aspekt muss die Frage neu gestellt werden, aufgeteilt in eine politische 'prozedurale' Ebene und eine fachliche 'Gewichtung'-Ebene, ohne der Illusion zu erliegen, diese Ebenen seien nicht intensiv miteinander verwoben. Das Kriterium für die erstere wäre die Transparenz einerseits, in Bezug auf den Vollzug aber andererseits auch die Effektivität des Resultates, das Kriterium auf der Gewichtungsebene wäre die Effizienz der Auswertung.

Die ideale Voraussetzung für Transparenz ist die Gleichheit aller Entscheidungsträger. Für die Vernehmlassung heisst das, dass Formen der diskursiven Entscheidungsfindung vor allem dann erfolgversprechend sind, wenn die Akteure in möglichst allen relevanten Belangen 'gleich' sind und damit auch die Notwendigkeit einer Gewichtung entfällt. Dieser Idealfall tritt nie ein, doch können daraus Richtlinien abgeleitet werden, wann die konferenzielle Form erfolgversprechend sein kann: Dann nämlich, wenn

- erstens alle oder die meisten Akteure auf dem betreffenden Gebiet (Vollzugs-) Erfahrungen haben, was primär bei Kantonen der Fall ist;
- zweitens alle Akteure in ungefähr gleicher Masse betroffen sind;
- sie drittens über ähnliche Vetomacht, d.h. Referendumsfähigkeit, verfügen; und
- viertens ein Grundkonsens über die 'Richtung' der gewünschten Lösung oder zumindest eine einheitliche Problemdefinition besteht.

Diese Voraussetzungen sind erwartungsgemäss eher bei Gebieten mit beschränkter politischer Tragweite gegeben, wo sich keine Einzelakteure mit massiv grösserer Konfliktfähigkeit als alle andern Akteure finden. Je nach Situation können sich natürlich auch Mischformen anbieten, vor allem dann, wenn sich die konferenzielle Form noch nicht etabliert hat, aber an sich angezeigt wäre. Oder wenn zwar auf Grund der unterschiedlichen Vernehmlasser gewichtet werden muss, die Meinungsdivergenzen aber nicht so gross sind, dass man sich nicht an einen Tisch setzen könnte. So kommt auch FLEINER (1991: 61) zum Schluss, dass sich die Qualität der Vernehmlassungsergebnisse steigern liesse, wenn die schriftliche Vernehmlassung durch Hearings und Konferenzen ergänzt würden. Von einer allgemeinen Besserstellung der Kantone bei strikter Anwendung des konferenziellen Verfahrens ist jedoch nur unter den dargelegten Voraussetzungen auszugehen.

Ebenso wie die Legitimität bzw. Transparenz mit der Effektivität einer Vernehmlassung zusammenhängt, ist sie auch mit deren Effizienz verknüpft. Sowohl die Art der Legitimierung als auch die Gewichtung auf der fachlichen Ebene hängen letztlich vom Gewicht bzw. dem unterschiedlichen Einfluss der einzelnen Vernehmlasser ab. Wie oben gesagt, empfiehlt sich bei Vernehmlassungen mit konfliktstarken Akteuren die schriftliche Form, nicht zuletzt, da sie sich auch besser auswerten und eben gewichten lässt. In einer föderativen Referendumsdemokratie müssen nun aber nicht nur die referendumsstarken Akteure sondern ebenso die föderalen Vollzugseinheiten stärker berücksichtigt werden als andere.

7. Erkenntnisse für den verbesserten Einbezug der Kantone

Eine einheitliche Lösung zum verbesserten Einbezug der Kantone bei Vernehmlassungen des Bundes, das mag dieser Beitrag bisher gezeigt haben, gibt es nicht. Aus dem Dargelegten lassen sich aber dennoch Schlüsse ziehen, die sich allerdings weniger auf das Vernehmlassungsverfahren als Institution denn auf seine Anwendung als Prozess beziehen. Es wird damit an dieser Stelle der Einschätzung SCHENKS (1997: 85) grundsätzlich zugestimmt, „dass die geltende Verordnung genügend Gewähr bietet, das Instrument des Vernehmlassungsverfahrens vernünftig zu handhaben.“ Seine Überzeugung, „dass die anstehenden Probleme nur

schon bei einer konsequenten Anwendung und Umsetzung der geltenden Bestimmungen gelöst werden könnten“, wird allerdings nur unter Vorbehalt eines gewissen Spielraums sowohl seitens des Bundes wie der Kantone geteilt.

Von Seiten des Bundes sollte, so eine erste Schlussfolgerung, der Wille zur verbesserten Berücksichtigung von Fragen der Föderalismus- und Vollzugstauglichkeit durch die konsequent frühe oder noch besser kontinuierliche Kontaktierung von kantonalen Stellen unterstrichen werden. Da gerade in frühen Phasen mit der Problemdefinition meist auch schon grundlegende Zielbestimmungen und Optionenfestlegungen geschaffen werden, die später nur mehr als gegebene ‘Sachzwänge’ wahrgenommen werden, muss der Einbezug der Kantone als Vollzugsträger zu einem möglichst frühen Zeitpunkt geschehen. Auf der andern Seite hat dieses Vorgehen auch für den Bund selber Vorteile, zumal in einer frühen Phase der Entwurfsfassung Änderungen mit viel geringerem Aufwand vorgenommen werden können als später.

Wie wir in Abschnitt 5 gesehen haben, zählen sich solche Vorvernehmlassungen umso mehr aus, je besser das kontaktierte Umfeld organisiert ist. Eine zweite Schlussfolgerung bezieht sich deshalb auf das Verhalten der Kantone selber. Je besser die Kantone koordiniert sind, umso mehr Gewicht werden sie als Ansprechpartner geniessen, und umso leichter können sie auch angesprochen werden. Schon früher hat PFISTERER (1994) in seinen Vorschlägen „zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund“ festgehalten, dass die Bedeutung der kantonalen Stellungnahmen von deren fachlichen Qualität und politischen Legitimation abhängt. Ihr Gewicht liesse sich erhöhen, wenn die Kantone gemeinsam Stellungnahmen abgeben würden. Die interne Koalitionsfähigkeit der Kantone wird damit gerade bei Fragen mit geringen Vetomöglichkeiten hinsichtlich der Vollzugsphase zum entscheidenden Faktor bezüglich der Einflussmöglichkeiten im legislativen Vorverfahren. Im Falle heterogener kantonaler Interessen besteht eine Möglichkeit in der Suche nach externen Koalitionen mit nahe stehenden Interessenverbänden, oder aber, dem föderalistischen Ideal näher stehend, in der Sammlung in verschiedenen internen Koalitionen, in denen sich die Kantone gemäss ihren spezifischen regionalen oder strukturellen Interessen hinsichtlich bestimmter Fragen zusammenschliessen, ohne als Gesamteinheit auftreten zu müssen.

Damit nun aber die Wurzeln einer von PFISTERER (1995: 10) postulierten „Umsetzungs- und Vollzugsgemeinschaft von Bund und Kantonen“ tatsächlich tief greifen können, müssen die vorgeschlagenen Anstrengungen von beiden Seiten auch fruchtbar gekoppelt werden. Hierzu ist, wie wir in Abschnitt 6 gesehen haben, weniger die Frage ausschlaggebend, ob eher der schriftlichen oder aber der konferenziellen Form der Vernehmlassung der Vorzug gegeben werden soll. Vielmehr ist entscheidend, dass der vorlegislatorischen Entscheidungsfindung ihr „reaktiver Charakter“ (KRIESI 1980: 110) genommen wird. Der linearen Struktur einer 'klassischen' Vernehmlassung wird am ehesten entgegengewirkt, indem in mehreren Konsultationen jeweils überarbeitete Entwürfe vorgelegt werden. Wie gesehen, lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen solche Entwürfe auch direkt im Rahmen einer konferenziellen Vernehmlassung überarbeiten. Bedingung hierfür ist allerdings eine grundsätzliche Übereinstimmung über die einzuschlagende Richtung bei der Problemlösung. Eine solche Annäherung kann aber wiederum durch ein iteratives Verfahren gefördert werden. Ein mehrstufiges Konsensfindungsverfahren ist erfolgversprechender, wenn die Ergebnisse eines ersten Konsultationsdurchlaufes in einem zweiten, und dessen Ergebnisse wieder in einem dritten berücksichtigt werden können und so fort.

Ein solches Vorgehen ist relativ zeitintensiv. Die in der Verordnung von 1991 vorgesehenen drei Monate für Vernehmlassungen des Bundes werden nun aber in der Praxis häufig stark verkürzt, womit bei den Kantonen meist ein Zeitdruck entsteht, der ein iteratives Vorgehen kaum zulässt. Ein konsequentes Befolgen der Drei-Monats-Vorgabe drängt sich aber angesichts der damit verbundenen Vorteile für beide Seiten auf. Während der Bund durch solche Rückkoppelungsschleifen besser und detaillierter potenzielle Vollzugsprobleme in seinen Entwürfen berücksichtigen kann, können gleichzeitig Widerstände seitens der Kantone durch frühen Mitbezug in der einen oder der andern Form abgebaut werden. Damit kann dem eigentlichen Sinn des Vernehmlassungsverfahrens, nämlich dem umfassenden, d.h. auch die Bedürfnisse der Kantone als beschränkt konfliktfähige Vollzugsträger berücksichtigenden Interessen- und Wertausgleich, erst vollumfänglich Rechnung getragen werden.

8. Bibliografie

- ARMINGEON Klaus, Konkordanz, Sozialpartnerschaft und wohlfahrtsstaatliche Politik in der Schweiz im internationalen Vergleich, in: LINDER Wolf (Hg.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz*. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration, Bern/Stuttgart/Wien 1996, S. 69-84.
- FLEINER Thomas, Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Rechtsgutachten für die Bundeskanzlei, Freiburg/Bern 1991.
- FLÜCKIGER Markus, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern 1968.
- GEIGER Jürg, Konsultation der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes, Winterthur 1986.
- GERHEUSER Frohmüt W., VATTER Adrian und SAGER Fritz, Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes, Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Brugg/Bern 1996.
- GUGGENHEIN Georg, Das Vernehmlassungsverfahren im Bund. Eine statistische Untersuchung 1970-1976, Zürich 1976.
- HABERMAS Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973.
- HOBYS Jean-Pierre, Die Stellung der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung im Bund. Studie zuhanden der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Zürich 1975.
- HUBER Karl, Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund, in: *Schweizerische Monatshefte* 45/1965, S. 775 ff.
- KISSLING Peter, OCHSENBEIN Gregor und REGLI Susanna, „Much Ado About Nothing“. Eine Analyse des Vernehmlassungsverfahrens am Beispiel der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1993, Seminararbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern 1997.
- KLÖTI Ulrich, Das Vernehmlassungsverfahren - Konsultation oder Ritual?, in: *Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik*, H. 78, Juni 1987, S. 1-11.
- KRIESI Hanspeter, Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bern 1979.

- KRIESI Hanspeter, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt 1980.
- LEHMBRUCH Gerhard, Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland, in: *Publius. The Journal of Federalism* 23, 1993, S 43-60.
- LINDER Wolf, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern 1987.
- MURALT MÜLLER Hanna, Vernehmlassungsverfahren - helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, in: *LeGes* 1997/2, S. 17-40.
- NEIDHART Leonhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum, Bern 1970.
- OFFE Claus, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: KRESS Gisela und SENGHAAS Dieter (Hgg.), *Politikwissenschaft*. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M. 1969, S. 155-189.
- PAPADOPOULOS Yannis, La consultation: Un outil de gouvernabilité? - Fonctions et dysfonctions de la phase préparlementaire, in: *LeGes* 1997/2, S. 41-60.
- PFISTERER Thomas, Vorschläge zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund, Aarau, 24. Januar 1994.
- PFISTERER Thomas, Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen. Überarbeitete Fassung eines Referates am Seminar für Mitglieder von Kantonsregierungen der CH-Stiftung am 16. Januar 1995.
- SCHENK Emanuel, Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis, in: *LeGes* 1997/1, S. 83-88.
- VATTER Adrian, Föderalismus in der Schweiz, in: KLÖTI Ulrich, LINDER Wolf und KNOEPFEL Peter (Hgg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Zürich 1999.
- VATTER Adrian und SAGER Fritz, Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft SZPW* 2(2)1996, S. 165-200.
- VATTER Adrian und SAGER Fritz, Das Parlament - 1848 und 1998, in: BOTTERON Véronique, DELLA VAKKE Alessandro, RIEBEN Edouard, VATTER Adrian und STAUB Urs, *Parlament und Parlamentsgebäude der Schweiz*, Basel/Frankfurt a.M. 1998, S. 47-67.
- ZOGG Martin, Das Vernehmlassungsverfahren im Bund, Bern 1988.

Nachtrag

zu Fritz Sager, Die Kantone und das Vernehmlassungsverfahren des Bundes, in: LeGes 1999/1, S. 51-66

In meinem Artikel über die Mitwirkung der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes wurde zu meinem grossen Bedauern die einleitende Fussnote versehentlich nicht abgedruckt:

Der vorliegende Artikel beruht auf Erkenntnissen der Studie „*Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone in Vernehmlassungsverfahren des Bundes*“, die im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle von Frohmüt W. Gerheuser, Büro für Politikberatung und Sozialforschung, Brugg, unter Mitarbeit von Adrian Vatter und mir, beide Büro für Politikforschung & -beratung, Bern, erstellt wurde. Ich danke Frohmüt W. Gerheuser dafür, die Ergebnisse verwenden zu dürfen. Für Schlussfolgerungen, die von der Studie abweichen, trage ich die alleinige Verantwortung.