Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 45 (1965-1966)
Heft: 8: Staatsstruktur und Wirtschaftsordnung

Artikel: Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund
Autor: Huber, Karl
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161771

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

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

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

Download PDF: 06.01.2026

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

Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund

KARL HUBER

In der nachfolgenden Abhandlung soll vorerst versucht werden, eine allgemeine Wertung des Vernehmlassungsverfahrens im Bund vorzunehmen. Im Anschluß daran werden einige Sonderprobleme näher beleuchtet. Es handelt sich dabei um Fragen, die in der Auseinandersetzung um diese Institution und deren praktische Ausgestaltung immer wieder zu Diskussionen Anlaß geben.

Das Vernehmlassungsverfahren und seine Bedeutung im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes sind schon mehrfach Gegenstand kritischer Darlegungen gewesen. Wirklich neue Erkenntnisse zutage zu fördern hält deshalb schwer. Trotzdem scheint dieses Thema — mindestens bei den direkt interessierten Kreisen — nach wie vor eine gewisse Aktualität zu besitzen. Auf Wunsch der Redaktion der «Schweizer Monatshefte» soll daher das Problem auch einmal von der Praxis her unter die Lupe genommen werden.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei einleitend festgehalten, daß es sich bei dieser Studie um persönliche Eindrücke handelt. Auf eine Umfrage bei den zuständigen Verwaltungsabteilungen oder gar bei den Organisationen der Wirtschaft ist vom Verfasser bewußt verzichtet worden.

Ursprünge und Entwicklung des Vernehmlassungsverfahrens

Die Gesetzgebung des Bundes kreist seit Beginn dieses Jahrhunderts, vor allem aber seit der Krisenzeit der dreißiger Jahre, in stets wachsendem Maße um wirtschafts- und sozialpolitische Probleme. Es ist hier nicht der Ort, den Ursachen dieser Entwicklung nachzugehen oder sich mit ihr kritisch auseinanderzusetzen. Dieses zunehmende Befassen des Staates mit Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik brachte es begreiflicherweise mit sich, daß die Interessenorganisationen der Wirtschaft immer mehr mit der Gesetzgebung in Berührung kamen. Je mehr der Staat ordnend oder korrigierend in das wirtschaftliche und soziale Geschehen eingreift, desto mehr werden davon die Interessen der wirtschaftlich Tätigen tangiert. Die Repräsentanten der verschiedenen Gruppeninteressen, das heißt die Wirtschaftsorganisationen unseres Landes, haben daher schon relativ früh das verständliche Bedürfnis empfunden, zwecks Wahrung der ihnen anvertrauten Gruppeninteressen, auf den Inhalt dieser Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Es handelt sich hier um ein

durchaus legitimes Bestreben unserer Wirtschaft. Als Mittel zur Beeinflussung der Gesetzgebung stand einmal — abgesehen von den persönlichen Kontakten mit den zuständigen Stellen — der Weg über die den einzelnen Organisationen nahestehenden Vertreter in den eidgenössischen Räten zur Verfügung. Angesichts der wachsenden Komplexität der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme gewann indessen im Laufe der Jahrzehnte das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren zunehmend an Bedeutung. Es ist nur natürlich, daß sich auch das Interesse der Wirtschaftsorganisationen vermehrt auf dieses vorparlamentarische Stadium der Gesetzgebung verlagerte.

Gerade die soeben erwähnte Komplexität der Materie weckte auch auf seiten des Bundes ein zwingendes Bedürfnis, die wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze in enger Fühlungnahme mit der Wirtschaft vorzubereiten. Ohne diesen Kontakt mit den Fachkreisen wäre eine wirklichkeitsnahe und damit praktikable, das heißt lebensfähige Gesetzgebung nur schwer denkbar. Die Notwendigkeit zu einer solchen Fühlungnahme mit der Wirtschaft ergab sich aber für den Bund auch aus zwei spezifisch schweizerischen Besonderheiten. Die Politik ist auch bei uns die Kunst des Möglichen. Sollen gesetzgeberische Lösungen, die einem Referendum zum vorneherein nicht standhalten könnten, vermieden werden, so drängt sich geradezu ein engerer Kontakt mit der Wirtschaft auf, und zwar möglichst frühzeitig. Ferner entspricht es bekanntlich einer typisch schweizerischen Gepflogenheit, wenn immer möglich gesetzliche Ordnungen dezentralisiert vollziehen zu lassen, sei es durch die Kantone oder durch die zuständigen Organisationen der Wirtschaft. Wenn aber schon die Kantone oder die Organisationen der Wirtschaft zum Vollzug der Gesetzgebung herangezogen werden, so lag es für den Bund nahe, bereits bei der Vorbereitung der Gesetzgebung diese Partner zu Rate zu ziehen.

Dieses beidseitige Interesse an einer engen Fühlungnahme von Bund und Wirtschaft im Rahmen der Vorbereitung gesetzgeberischer Erlasse, insbesondere auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet, führte dazu, daß anläßlich der Vorarbeiten für die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung der Grundsatz der Anhörung der Wirtschaftsverbände — wie übrigens auch der Kantone — nie bestritten war. Man war von der Notwendigkeit dieses Kontaktes sogar derart überzeugt, daß die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Konsultationspflicht des Bundes beziehungsweise des Anspruches der Organisationen, angehört zu werden, der logische Schlußstein einer jahrzehntelangen Entwicklung darstellte. Seit der denkwürdigen Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 über die Wirtschaftsartikel ist der Grundsatz der Konsultation der Kantone und der zuständigen Organisationen der Wirtschaft vor Erlaß der einschlägigen Gesetzgebung in Artikel 32 BV verfassungsrechtlich verankert, und zwar für die Bereiche der Artikel 31 bis, 31 ter, Abs. 2, 31 quater, 31 quinquies und 34 ter. Als in den fünfziger Jahren der sogenannte Filmartikel der Bundesverfassung vorbereitet wurde, war es nur natürlich, wegen der ebenfalls auf

dem Spiel stehenden Handels- und Gewerbefreiheit, auch für diese Spezialgesetzgebung ein analoges Konsultationsverfahren verfassungsrechtlich vorzuschreiben (Artikel 27ter, Abs. 2). Mit Rücksicht auf den Kreis der Interessierten wurde dabei die Konsultationspflicht auf die kulturellen Verbände ausgedehnt.

Diese Begrüßung der Wirtschaftsverbände beschränkt sich nun in der Praxis nicht nur auf die Gebiete, für die eine entsprechende verfassungsrechtliche Vorschrift besteht. Das sogenannte Vernehmlassungsverfahren hat sich vielmehr auch auf andern Sektoren der Gesetzgebung des Bundes eingebürgert. So stützt sich bekanntlich die unsere außenwirtschaftlichen Beziehungen betreffende Gesetzgebung, wie zum Beispiel der Bundesbeschluß vom 28. 9. 56/ 28. 9. 62 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland nicht auf die Wirtschaftsartikel, sondern die Zollartikel (Art. 28 und 29 BV). Trotzdem ist bei der Vorbereitung dieses Erlasses ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden. Das gleiche gilt für andere Bereiche der Gesetzgebung wie zum Beispiel für das Getreidegesetz (Artikel 23bis BV), die Kranken- und Unfallversicherung (Artikel 34bis BV), die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Artikel 34quater BV).

Die Praxis ist nicht dabei stehen geblieben, diese Konsultationen nur auf der Ebene von Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen — insbesondere solche wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts — durchzuführen. Aus der erwähnten Interessenlage heraus ergab es sich von selbst, daß manchmal auch sogenannte Ausführungsverordnungen zum Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens gemacht werden. Dies vor allem dann, wenn wichtige Fragen — wie zum Beispiel bei der Landwirtschaftsgesetzgebung — der Regelung durch Ausführungsverordnungen überlassen werden.

Zusammenfassend darf gesagt werden, daß heute das Vernehmlassungsverfahren praktisch für den gesamten Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer festen Institution geworden ist.

Versuch einer allgemeinen Würdigung

Der Versuch einer allgemeinen Würdigung des Vernehmlassungsverfahrens beim Bund muß von der Frage ausgehen, ob sich die von den beiden Partnern — Bund einerseits, Wirtschaftsverbände andererseits — darein gesetzten Hoffnungen beziehungsweise Erwartungen auf Grund der Erfahrungen erfüllt haben.

Wer auch nur einigermaßen mit der Gesetzgebung im Bund vertraut ist, wird der Feststellung beipflichten müssen, daß das Vernehmlassungsverfahren aus der praktischen Politik nicht mehr wegzudenken wäre. Dies allein dürfte schon zur Genüge zeigen, wie positiv sowohl für den Bund als auch die Wirt-

schaft die mit dem Vernehmlassungsverfahren gemachten Erfahrungen im Lichte der im vorangegangenen Abschnitt gestreiften Erwägungen zu werten sind. Das Vernehmlassungsverfahren entspricht tatsächlich einem beidseitigen Bedürfnis. Für die zuständigen Behörden des Bundes bildet diese Institution — wie bereits angetönt — ein wertvolles Hilfsmittel zur Verwirklichung einer wirklichkeitsnahen Gesetzgebung. Mängel, Lücken, Unvollkommenheiten einer bestimmten gesetzgeberischen Lösung, die bei aller sachkundigen Umsicht nicht immer vermieden werden können, lassen sich oft im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens so rechtzeitig erkennen, daß ihnen noch vor der definitiven Antragstellung an die eidgenössischen Räte Rechnung getragen werden kann. Damit gewinnt nicht nur die Qualität der gesetzgeberischen Vorarbeiten, sondern es wird auch eine Entlastung des Parlaments erreicht. Für die Organisationen der Wirtschaft hat sich das Vernehmlassungsverfahren zweifellos als wirksames Mittel der Geltendmachung der verschiedenen Gruppeninteressen erwiesen. Seine Bedeutung für die Wirtschaft liegt aber auch darin, daß es keine andere Phase der Gesetzgebung auf Bundesebene gibt, bei der die so verschiedenartigen Interessen auf derart breiter Front zur Geltung gebracht werden können. Mit dem Mittel der Vernehmlassung kommen indessen nicht nur die Gruppeninteressen rechtzeitig und umfassend zum Wort, sondern auch die Fachkreise, das heißt die praktischen Erfahrungen der im Wirtschaftsleben Tätigen. Dies ist — wie bereits angetönt — für eine wirklichkeitsnahe und lebensfähige Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung von größtem Wert.

Im Rahmen einer Würdigung der Institution des Vernehmlassungsverfahrens darf nicht übersehen werden, daß dieses Hilfsmittel zur Vorbereitung der Gesetzgebung neben andern zum Einsatz gelangt. Es ist hier vor allem an die sogenannten Expertenkommissionen zu denken. Während das Vernehmlassungsverfahren dazu dient, den verschiedenen Gruppen der Wirtschaft Gelegenheit zu geben, über ihre Organisationen ihre Auffassung zu einer bestimmten gesetzgeberischen Lösung bekanntzugeben, beziehungsweise die Stellungnahme der Wirtschaft in Erfahrung zu bringen, haben die Expertenkommissionen grundsätzlich eine andere Aufgabe. Durch den Beizug sachkundiger Persönlichkeiten sollen konkrete Gesetzesentwürfe erarbeitet oder begutachtet werden, jedoch möglichst unabhängig von den verschiedenen Gruppeninteressen. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß dort, wo Expertenkommissionen eingesetzt werden — dies ist lange nicht bei allen gesetzgeberischen Vorlagen der Fall — diesen ein ganz zentrales Gewicht in bezug auf den Inhalt des zur Diskussion stehenden Erlasses zukommt. Die Expertenkommissionen werden meistens vor dem Vernehmlassungsverfahren tätig. Oft erfolgen entscheidende Weichenstellungen bereits in diesen Gremien. Es ist deshalb verständlich, daß die zuständigen Organisationen der Wirtschaft in wachsendem Maße versuchen, auch auf dieses weitere Hilfsmittel der Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Hier beginnt aber gerade die bekannte Problematik unserer

Expertenkommissionen. Zwar wäre es weltfremd, zu glauben, Expertenkommissionen könnten nur aus Persönlichkeiten der Wissenschaft zusammengesetzt werden. Wohl wäre für unsere Gesetzgebung einiges gewonnen, wenn die Wissenschaft vermehrt für die Vorarbeiten beigezogen würde. Doch zeigen die praktischen Erfahrungen, daß sachkundige Persönlichkeiten oft nur in den Reihen der Wirtschaft selbst gefunden werden können. Sodann ist ein Zusammenwirken von Wissenschaft und Praxis in den Expertenkommissionen im Hinblick auf das Erarbeiten lebensnaher, praktikabler Lösungen äußerst wichtig. Indessen birgt gerade der Beizug von Persönlichkeiten aus der Wirtschaft die Gefahr einer Denaturierung der Rolle der Expertenkommissionen in sich. Oft werden nämlich weniger sachkundige und unabhängige Persönlichkeiten in solche Gremien berufen als Repräsentanten von Wirtschaftsgruppen. Dabei braucht ihnen die erforderliche sachliche Kompetenz gar nicht abzugehen. Sie sind aber aus ihrer Stellung heraus — bewußt oder unbewußt — leicht geneigt, in ihrer Expertentätigkeit mehr den Standpunkt der Gruppeninteressen zum Worte kommen zu lassen als ein unabhängiges, rein sachkundiges Urteil. So werden die Expertenkommissionen bald einmal zu einer dem Vernehmlassungsverfahren vorgelagerten weiteren Spielart der Anhörung der Verbände. Dies stellt indessen eine Verfälschung ihrer eigentlichen Rolle im Gesetzgebungsverfahren dar. Es ist hier nicht der Ort, der Problematik der Expertenkommissionen nachzugehen oder gar Auswege aus einer nicht voll befriedigenden Situation aufzuzeigen, würde damit doch der Rahmen der vorliegenden Abhandlung gesprengt. Im Bund hat sich sicher in bezug auf die Expertenkommissionen eine Entwicklung angebahnt, die einer kritischen Beleuchtung wert wäre. Dabei sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, die beiden Hilfsmittel der Gesetzgebung — Expertenkommissionen einerseits, Vernehmlassungsverfahren andererseits — so zum Einsatz zu bringen, daß die erstere Institution nicht vornehmlich der Durchsetzung von Gruppeninteressen dient; damit würde auch eine Abwertung des Vernehmlassungsverfahrens verhindert.

Eine Würdigung des Vernehmlassungsverfahrens im Bund wäre unvollständig, würde nicht auch kurz zum Vorwurf des Übergewichtes der Verbandswirtschaft in unserer Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung Stellung genommen. Dieser Einfluß ist zweifellos nicht gering. Soweit das Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion steht, darf aber mit ruhigem Gewissen erklärt werden, daß es durchaus Gegengewichte gibt — es wird im nachfolgenden Abschnitt davon noch die Rede sein —, die eine zu einseitige, den Gesamtinteressen schädliche Einflußnahme von Gruppeninteressen auf die Gesetzgebung über das Mittel der Vernehmlassung praktisch auszuschließen vermögen. Auf alle Fälle wäre durch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens für die oft geforderte Zurückdämmung des Einflusses der Verbände auf die Gesetzgebung nichts Entscheidendes gewonnen. Wer sich nicht dem Vorwurf

der Polemik aussetzen will, kann nämlich objektiverweise nicht übersehen, daß die Geltendmachung von Gruppeninteressen an sich etwas durchaus Legitimes ist. Auch liegt es im Interesse einer ausgewogenen, lebensnahen Gesetzgebung, wenn sie bereits im vorparlamentarischen Verfahren mit den Gruppeninteressen konfrontiert wird. Jene, die sich kritisch mit dem Einfluß der Verbandswirtschaft auf die Gesetzgebung auseinandersetzen wollen — eine solche Auseinandersetzung kann sich durchaus positiv auf unsere Gesetzgebung auswirken! —, seien im übrigen daran erinnert, daß es weit diskretere und nicht weniger wirksame Möglichkeiten der Geltendmachung von Gruppeninteressen gibt als das Vernehmlassungsverfahren!

Besondere Probleme

Unter den Sonderproblemen steht — soweit die Konsultation nicht obligatorisch ist — die *Frage im Vordergrund, in welchen Fällen ein Vernehmlassungsverfahren Platz greifen soll.* Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß in der Praxis die Einholung einer Vernehmlassung der Wirtschaftsorganisationen immer gebräuchlicher wird. Nun darf aber nicht übersehen werden, daß das Einschalten eines Vernehmlassungsverfahrens vorerst einmal eine zeitliche Verzögerung in der Regelung der einschlägigen Materie mit sich bringt. Sodann ist die zusätzliche Arbeit zu bedenken, die jedes Vernehmlassungsverfahren für die begrüßten Organisationen mit sich bringt. Aus einer Überbeanspruchung der Verbände durch Vernehmlassungsverfahren kann nämlich leicht eine gewisse Abwertung der Institution des Vernehmlassungsverfahrens resultieren. Diese Gefahr ist keineswegs rein theoretischer Natur! Es gilt deshalb, in jedem Einzelfall abzuwägen, welches Vorgehen am zweckmäßigsten ist. Dabei wird auf der Stufe der Gesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wohl weiterhin die Regel bleiben müssen, während auf der Verordnungsstufe eher Zurückhaltung geboten sein wird. In diesen Fällen lassen sich übrigens die erwünschten beidseitigen Kontakte oft auch durch eine vereinfachte Form der Konsultation, zum Beispiel über ständige oder ad hoc gebildete Gremien — wie die Beratende Kommission gemäß Art. 3, Landwirtschaftsgesetz — herbeiführen.

Von Interesse sind sodann die Erfahrungen mit der *Form des Vernehmlassungsverfahrens.* Die Schriftlichkeit ist bekanntlich nirgends vorgeschrieben. Trotzdem bildet sie die Regel. Sie stellt sicher dann die zweckmäßigste Form dar, wenn es sich darum handelt, zu größeren Gesetzgebungswerken Stellung zu nehmen. Ein konferenzielles Anhören, insbesondere aber die bei uns leider noch wenig praktizierten Hearings, erlauben indessen eine größere Unmittelbarkeit in der Abklärung umstrittener oder noch zu wenig geklärter Fragen. Die schriftlichen Vernehmlassungen führen zwar oft zu sehr eindrücklichen

Darlegungen von Gruppenstandpunkten. Die kritische Auseinandersetzung mit gegensätzlichen Auffassungen kommt dabei jedoch vielfach zu kurz. Dies liegt in der Natur der Sache, weil ja im Zeitpunkt der Abgabe einer Vernehmlassung der Standpunkt und die Argumentation der andern Gruppen — mindestens offiziell — in den wenigsten Fällen schon bekannt ist. Nach den gemachten Erfahrungen legen die Verbände großen Wert auf die Beibehaltung der Schriftlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens. Für diese Einstellung gibt es durchaus beachtenswerte Gründe. Vor allem ist im schriftlichen Verfahren die Möglichkeit eher gegeben, eine Verbandsmeinung zum Ausdruck zu bringen und nicht nur die Auffassung einzelner leitender Verbandspersönlichkeiten. Dennoch könnte ein vermehrtes konferenzielles Anhören, vor allem in der Form von Hearings, für die Erreichung des mit dem Vernehmlassungsverfahren verfolgten Zieles äußerst wertvoll sein. Dabei geht es weniger um ein Entweder-Oder, sondern um eine Ergänzung des schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens. Handelt es sich um wenige konkrete Fragen und nicht um umfassende Gesetzgebungswerke, so könnte das schriftliche Vernehmlassungsverfahren sogar mit Vorteil durch eine konferenzielle Konsultation ersetzt werden.

Die Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund haben sodann gezeigt, daß es nützlich ist, den *Kreis der Begrüßten* möglichst weit zu ziehen. Damit kann in einem gewissen Sinn eine Neutralisierung der Gefahr einer zu einseitigen Beeinflussung der Gesetzgebung durch Gruppeninteressen erreicht werden. Als sehr wichtig hat sich der angemessene Beizug der Konsumenten im Vernehmlassungsverfahren erwiesen. Die Schwierigkeiten liegen hier in dem noch ungenügenden Organisationsgrad der Konsumenten. Die Notwendigkeit, die Wissenschaft zum Worte kommen zu lassen, ist bereits gestreift worden. Soll aber die Rolle der Wissenschaft bei der Vorbereitung der Gesetzgebung nicht verfälscht und damit abgewertet werden, so ist gebührend darauf Bedacht zu nehmen — was in der Praxis oft übersehen wird —, daß der Wissenschaft nicht Fragen gestellt werden sollten, die sich nicht für eine wissenschaftliche Beurteilung eignen. Der Nutzeffekt des Vernehmlassungsverfahrens kann sodann in gewissen Fällen gewinnen, wenn nicht nur die eigentlichen Spitzenorganisationen der Wirtschaft konsultiert werden, sondern auch die direkt interessierten Organisationen, selbst wenn diese die Möglichkeit haben, in einer der verschiedenen Spitzenorganisationen ebenfalls zum Worte zu kommen.

Diese weite Umschreibung des Kreises der zu begrüßenden Organisationen hat aber auch gewisse Nachteile. Erfahrungsgemäß läuft diese Praxis auf eine starke Summierung unterschiedlicher Gruppenstandpunkte hinaus, was die Aufgabe der Behörden, aus dem Vernehmlassungsverfahren die richtigen Schlüsse zu ziehen, nicht unbedingt erleichtert. Sodann hat sich gezeigt, daß es in der Regel für Berufs- und Branchenverbände nicht so einfach ist, nebst

der berechtigten Geltendmachung ihrer Gruppeninteressen auch noch das Gesamtinteresse gebührend zum Zuge kommen zu lassen. Wenn die Spitzenorganisationen der Wirtschaft für eine solche Synthese eher in der Lage sind, so deshalb, weil ihre verantwortlichen Persönlichkeiten aus ihrer Aufgabe heraus im allgemeinen einen besseren Überblick über die Gesamtheit der Probleme besitzen dürften.

Es ist schon öfters der Notwendigkeit das Wort gesprochen worden, über die Frage des Kreises der anzuhörenden Wirtschaftsorganisationen feste Regeln aufzustellen. Sicher ließen sich gewisse Grundsätze herausschälen. Die Bedürfnisse sind aber von Fall zu Fall so verschieden, daß den für die Vorbereitung der Gesetzgebung verantwortlichen Behörden — also letztlich dem Bundesrat — die Entscheidungsfreiheit belassen werden sollte.

Seit einiger Zeit scheint die Zugehörigkeit zum Kreis der begrüßten Organisationen für viele Verbände zu einer eigentlichen Prestigefrage geworden zu sein. Indessen ist mit dem Beizug von Organisationen, die schon rein organisatorisch und personell, aber auch von ihrem Aufgabenbereich her gar nicht in der Lage wären, Wesentliches zu einer sachlichen und ausgewogenen Gesetzgebung beizutragen, nichts gewonnen. Wird dieser Tendenz nicht mit Zurückhaltung begegnet, so würde sich zudem die Gefahr der Abwertung des Vernehmlassungsverfahrens auch unter diesem Titel noch verstärken.

In diesem Zusammenhang sei auch zur Kritik Stellung genommen, wonach die Parteien gegenüber den Verbänden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu kurz kommen würden. In der Praxis werden die Parteien tatsächlich nur in den wenigsten Fällen in das Vernehmlassungsverfahren miteinbezogen. Zweckmäßig wäre es wohl, die Parteien über alle Vernehmlassungsentwürfe, die später einmal Gegenstand einer Vorlage an die eidgenössischen Räte werden könnten, zu dokumentieren. Eine andere Frage ist es jedoch, ob die Parteien bereits im Vernehmlassungsverfahren materiell zu diesen Entwürfen Stellung nehmen sollen. In ganz bestimmten Fällen mag dies für die zuständige Behörde von Nutzen sein, sofern es sich wirklich um repräsentative Meinungsäußerungen handelt. Durch eine allgemeine Konsultation könnte jedoch die Rolle der Parteien eine Verfälschung erfahren. Könnte nicht eine parteioffizielle Meinungsäußerung im Vernehmlassungsverfahren die Stellungnahme der Fraktion im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des betreffenden Geschäftes oder die Parteiparole vorgängig der Volksabstimmung unerwünscht präjudizieren?

Beim Vernehmlassungsverfahren im Bund hat sich die Praxis eingelebt, den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen *in der Regel ausgearbeitete Entwürfe zu unterbreiten.* Diese Praxis ergibt sich nicht zwingend aus Artikel 32 BV. Ein Anhören der Verbände muß sich nicht unbedingt auf einen fertigen Entwurf beziehen, sondern kann in einem früheren Stadium Platz greifen und sich zum Beispiel auf einen bloßen Fragebogen über die Hauptprobleme der zu

regelnden Materie beschränken. Dieses letztere Verfahren ist auch schon hie und da eingeschlagen worden. Es eignet sich aber zweifellos nicht für umfangreiche Erlasse, sondern nur für solche, deren Inhalt sich auf einige wenige Hauptfragen reduzieren läßt. Angesichts der wachsenden Komplexität der Gesetzgebung hat es sich sodann als zweckmäßig erwiesen, die Vernehmlassungsentwürfe oder die Fragebogen mit einem Begleitkommentar zu versehen, um die Beweggründe und Zusammenhänge näher zu erläutern. Dabei werden manchmal auch zu bestimmten Punkten Varianten zur Diskussion gestellt oder Fragen aufgeworfen. Dieses Vorgehen ist vor allem dann dienlich, wenn zu ganz bestimmten Punkten eine möglichst eindeutige Reaktion der begrüßten Kreise wünschbar erscheint.

Ein weiteres Sonderproblem betrifft die *Publizität des Vernehmlassungsverfahrens*. Der Ruf nach vermehrter Publizität kommt vor allem von jenen Kreisen, die das Gefühl haben, die sogenannte Verbandswirtschaft übe einen zu starken und dem Gesamtinteresse oft abträglichen Einfluß aus.

Feste Regeln über die Publizität des Vernehmlassungsverfahrens bestehen nicht. Die sich immer mehr einbürgernde Praxis, die Vernehmlassungsentwürfe mit den entsprechenden Begleitkommentaren gleichzeitig mit der Begrüßung der Verbände auch der Presse zu übergeben, verdient eine positive Note. Damit wird eine rechtzeitige Orientierung der Öffentlichkeit über die gesetzgeberischen Absichten der Behörden erreicht. Die Auseinandersetzung kann so auch auf einer breiteren Front erfolgen und nicht nur im Schoße der begrüßten Verbandsinstanzen.

Wie steht es aber mit der Publizität der eingehenden Stellungnahmen? In der Praxis wird hierüber meistens erst in der bundesrätlichen Botschaft, und zwar eher summarisch Bericht erstattet. Den parlamentarischen Kommissionen sind selbstverständlich auf Anfrage hin die detaillierten Unterlagen zugänglich. Irrtum vorbehalten, hat dieses Vorgehen bis anhin in den Räten nie ernstliche Kritik ausgelöst. Dies ist durchaus erklärlich. Sowohl die Kantone als auch die zuständigen Organisationen der Wirtschaft verfügen über ihre Sprecher im Parlament. Die Sonderanliegen der im Vernehmlassungsverfahren begrüßten Kreise können deshalb im parlamentarischen Verfahren auch dann zur Sprache kommen, wenn die erwähnte Berichterstattung sie nicht ausdrücklich aufführt. Es ist auch an die nicht geringen Umtriebe zu denken, die mit einer vollumfänglichen Publikation der eingehenden Antworten verbunden wären. Trotzdem könnte eine rechtzeitige Orientierung der Öffentlichkeit über das Ergebnis eines Vernehmlassungsverfahrens ein nicht zu verkennendes Gegengewicht gegenüber einer zu einseitigen Beeinflussung der Gesetzgebung durch Gruppeninteressen bilden. Doch müßte dann auch die nötige Zeit zur Verfügung stehen, um aus der anschließenden öffentlichen Auseinandersetzung noch vorgängig der definitiven Bereinigung der entsprechenden Vorlage zuhanden des Parlamentes die sich aufdrängenden Konsequenzen zu ziehen. Daß

die notorische Zeitnot unserer Gesetzgebungsmaschinerie einer solchen Neuerung entgegensteht, liegt auf der Hand, sollte aber nicht entscheidend sein.

Ob eine vermehrte Publizität, vor allem eine vollumfängliche Publikation der Vernehmlassungen zu einer erhöhten Sachlichkeit beziehungsweise Rücksichtnahme auf die Gesamtinteressen in den einzelnen Stellungnahmen führen würde oder ob die Vernehmlassungen erst recht den Charakter ausgesprochener «Streitschriften» erhielten, ist umstritten. Immerhin wäre insofern eine heilsame Wirkung denkbar, als vielleicht jene Kreise, die zu einem bestimmten Problem eigentlich gar nichts Substantielles beizutragen haben, sich in diesem Fall nicht mehr unbedingt zu äußern wünschten. Der Wert des Vernehmlassungsverfahrens könnte dadurch einiges gewinnen. Viele Antworten weisen nämlich nicht jene Substanz auf, die man von einer Vernehmlassung im Rahmen eines vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens erwarten dürfte.

Nicht in jeder Hinsicht befriedigend gelöst ist sodann die Frage der *Vernehmlassungsfristen*. Mit Recht werden seitens der begrüßten Kreise immer wieder Klagen laut, die Fristen würden zu kurz bemessen, weshalb es nicht immer möglich sei, eine fundierte, auf einer möglichst umfassenden verbandsinternen Konsultation basierende Vernehmlassung abzugeben. Soll das Vernehmlassungsverfahren nicht zu einer Farce werden, so dürfen gewisse Limiten in der Fristansetzung nicht unterschritten werden. Wer die Struktur unserer Verbände etwas näher kennt, muß eine Frist von zwei Monaten wohl als ein absolutes Minimum bezeichnen. Wünschbar wäre es, wenn die Frist in der Regel nicht unter drei bis vier Monaten angesetzt würde. Bei großen Vorlagen mit vielen umstrittenen Fragen kann sich sogar eine längere Frist aufdrängen. Übrigens ist diese Frage nicht nur für die Verbände, sondern auch für die Kantone sehr wichtig. Verständlicherweise haben einzelne Kantonsregierungen in gewissen Fällen das Bedürfnis, vorgängig der Erstattung ihrer Vernehmlassung, mit den interessierten Kreisen ihres Kantons Fühlung zu nehmen. Über die Stellungnahme der Kantonsregierungen können nämlich oft regionale Sonderprobleme und damit auch Sonderauffassungen in Erfahrung gebracht werden, die in den Vernehmlassungen der schweizerischen Dachorganisationen nicht unbedingt zum Ausdruck kommen.

Dem berechtigten Wunsch der begrüßten Kreise nach vernünftigen Fristansetzungen steht die Tatsache gegenüber, daß sich die Verwaltung in Sachen Gesetzgebung — wie schon erwähnt — oft unter einem außerordentlichen zeitlichen Druck befindet. Dies rührt zum Teil daher, daß die zur Diskussion stehende Regelung materiell dringlich ist. Die Dringlichkeit kann aber auch dann gegeben sein, wenn es um die Ablösung einer befristeten Ordnung geht. Zudem leiden verschiedene Verwaltungen unter einer notorischen Überlastung, die es ihnen vielfach nicht gestattet, die Vorarbeiten zu gesetzgeberischen Maßnahmen so zu fördern, wie es zwecks Vermeidung jeglicher Zeitnot wünschbar wäre.

In diesem Dilemma kann nur eine entschlossene Zügelung der sich seit Jahren bemerkbar machenden Gesetzesinflation abhelfen. Leider sind die in dieser Richtung wirkenden Kräfte offensichtlich noch zu schwach, als daß in naher Zukunft von dieser Seite her eine Entlastung erwartet werden könnte. Dabei läge es nicht zuletzt auch im Interesse der Qualität unserer Gesetzgebung, wenn bei den einzelnen Erlassen mehr Zeit für die Vorbereitungsarbeiten zur Verfügung stünde. Auch im vorparlamentarischen Stadium sollten nämlich die gesetzgeberischen Arbeiten etwas mehr erdauert werden können.

Ungelöste Probleme gibt es sodann — wie die Erfahrungen zeigen — nicht nur auf seiten der Bundesbehörden, sondern auch bei den begrüßten Kreisen. Als Beispiel sei die *Meinungsbildung innerhalb der Verbände*, die der Abgabe einer Vernehmlassung vorausgehen sollte, erwähnt. Soll das Vernehmlassungsverfahren einen Sinn haben, so sollten die Antworten von den Verbänden so vorbereitet werden, daß sie wirklich eine Verbandsmeinung wiedergeben und nicht nur jene eines Verbandssekretärs. Dies erheischt aber eine umfassende Vorabklärung innerhalb des Verbandes (Umfragen bei Sektionen, Verbandsmitgliedern etc.). Einzelne Verbände befolgen hier eine vorbildliche Praxis, bei andern hat man den Eindruck, daß die «Verbandsmeinung» noch weitgehend vom Verbandssekretariat gemacht wird. Daß dieses Problem auch mit der Struktur der einzelnen Verbände und ihren personellen, finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten zusammenhängt, ist klar. Auch gibt es oft Spezialmaterien, die sich in gewissen Verbänden gar nicht für eine umfassende Abklärung mit den Sektionen oder gar Verbandsmitgliedern eignen. In solchen Fällen muß zwangsläufig die Verbandsmeinung von einem relativ kleinen Gremium gemacht werden. Es zeigt sich eben auch hier die bereits angedeutete Problematik der heutigen Ordnung, bei der manchmal — aus einer gewissen Tradition heraus oder um Schwierigkeiten zu vermeiden — Kreise begrüßt werden, die der Natur der Sache nach zum betreffenden Thema gar nicht eine repräsentative Verbandsmeinung zum Ausdruck bringen können.

Diese Hinweise leiten zum letzten Problem über, das erfahrungsgemäß auch noch gewisse Fragen offen läßt, nämlich zur *Wertung und Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen*. Gerade im Hinblick auf das vorstehend Gesagte sollte das Schwergewicht auf die Stichhaltigkeit der vorgetragenen Auffassungen und Einwendungen gelegt werden und weniger auf die Zahl der Pro und Kontra oder das Gewicht der hinter einer bestimmten Antwort stehenden Verbände. Letzteres kann immerhin in gewissen Fällen im Blick auf die politische Realisierbarkeit einzelner Vorschläge nicht uninteressant sein. Die Aufgabe der richtigen Wertung und Auswertung der eingehenden Vernehmlassungen darf nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Hier liegt nämlich eine weitere Gefahr einer ungesunden Einflußnahme der Verbände auf die Gesetzgebung. Die Notwendigkeit eines qualifizierten Mitarbeiterstabes in der Verwaltung, und zwar auf allen Stufen, ließe sich gerade an dieser Aufgabe

sehr anschaulich dartun. In gewissen Fällen läßt sich eine sachkundige Wertung und Auswertung der Vernehmlassungen wiederum nur mit zusätzlichen Hilfsmitteln durchführen, wie zum Beispiel Expertenkommissionen oder Hearings. Hauptsächlich aus Zeitnot und wegen der allgemeinen Überlastung dürfte die Aufgabe der Wertung und Auswertung der Vernehmlassungen nicht immer jene Aufmerksamkeit erfahren, die ihr, soll das Vernehmlassungsverfahren wirklich ein nützliches Hilfsmittel der Gesetzgebung sein und nicht nur ein Alibi, eigentlich zukommen sollte.

* * *

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen lassen sich die Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund in folgendem Kurzkommentar zusammenfassen:

Die Institution des Vernehmlassungsverfahrens hat sich, allgemein gesehen, zweifellos bewährt. Einige Aspekte könnten indessen im Interesse der Gesetzgebung noch eine etwas zweckmäßigere Regelung erfahren. Wichtig ist ein klares Auseinanderhalten von Vernehmlassungsverfahren und Expertenkommissionen. Es gilt auch, den Gefahren rechtzeitig vorzubeugen, die zu einer Abwertung dieser Institution führen könnten.