

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 19 (1979)

**Artikel:** Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren  
**Autor:** Kriesi, Hanspeter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172171>

### **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:** 02.04.2026

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

# INTERNE VERFAHREN BEI DER AUSARBEITUNG VON STELLUNGNAHMEN IN VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

von Hanspeter Kriesi  
Dr.,  
Assistent am Soziologischen Institut der  
Universität Zürich

*Vernehmlassungsverfahren bilden jene Stufe in politischen Entscheidungsprozessen, auf der die Möglichkeit besteht, die Zahl der Beteiligten über den inneren Kreis der politischen Elite hinaus auszudehnen. Im vorliegenden Artikel wird anhand einer Analyse der internen Meinungsbildung in vier Typen von organisationellen Einheiten bei fünf verschiedenen, sehr wichtigen Vorlagen aus den frühen siebziger Jahren zu zeigen versucht, inwiefern dieses demokratische Potential der Vernehmlassungsverfahren ausgenützt wird. Der Grad der Differenziertheit interner Verfahren wird sowohl hinsichtlich der Zahl der angewendeten Verfahrensschritte, als auch hinsichtlich der Zahl der jeweils beteiligten Akteure diskutiert. Dabei zeigt es sich, dass die Zahl der beteiligten Akteure bei wichtigen Vernehmlassungen tatsächlich weit höher liegt als auf allen übrigen Verfahrensstufen, dass aber das demokratische Potential dennoch nur in begrenztem Masse ausgenützt wird.*

*Dans le cadre du processus de décision politique, la phase de la consultation offre la possibilité d'élargir le nombre des acteurs impliqués au-delà du cercle restreint de l'élite politique. Dans cet article nous examinons dans quelle mesure les possibilités de participation démocratique de la consultation sont utilisées, en analysant la formation de l'opinion dans quatre types d'organisations, à propos de cinq projets de première importance. Le degré de différenciation de la procédure interne est saisi d'une part sous l'aspect du nombre d'étapes parcourues au long de cette procédure, d'autre part sous l'aspect du nombre d'acteurs impliqués. On constate que le nombre des acteurs participant à des consultations importantes est effectivement plus élevé que pour les autres étapes du processus de décision. Toutefois les possibilités de participation démocratique sont loin d'être utilisées intégralement.*

## I. Einleitung

Vernehmlassungsverfahren bilden zentrale Interventionspunkte<sup>1</sup> in der vorparlamentarischen Entscheidungsfindung im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen in der Schweiz. Buser (1969, S. 7) hat die Einholung von Vernehmlassungen „nach Bedeutung und Umfang“ sogar als das „Kernstück des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens“ bezeichnet. Was ihre aktuelle Bedeutung betrifft, so ist dieses Urteil zweifellos übertrieben, wie ich in einer grösseren Arbeit zeigen konnte (Kriesi 1979): Die dem Vernehmlassungsverfahren vorgelegten Stufen in den einzelnen Entscheidungsprozessen haben im allgemeinen ein wesentlich grösseres Gewicht als das Vernehmlassungsverfahren selbst; zudem werden bei weitem nicht in allen Entscheidungsprozessen Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. In den 13 wichtigsten Entscheidungsprozessen der Periode 1971–1976, welche in der erwähnten Arbeit analysiert worden sind, gab es nur in sechs Fällen ein Vernehmlassungsverfahren und diesem Verfahren kam in allen Fällen nur eine untergeordnete Bedeutung zu.

Andererseits konnte aber in der genannten Arbeit gezeigt werden, dass vom Umfang der Beteiligten her gesehen Vernehmlassungsverfahren tatsächlich die gewichtigste Stufe in den einzelnen Entscheidungsprozessen darstellen. Vernehmlassungsverfahren bilden jene Stufe im Verfahren, auf der die Möglichkeit besteht, die Zahl der Beteiligten über den inneren Kreis der politischen Elite hinaus auszudehnen. Dieses demokratische Potential der Vernehmlassungsverfahren wird in unterschiedlichem Masse benützt. Im vorliegenden Artikel soll anhand einer Analyse der internen Meinungsbildung in den angefragten organisationellen Einheiten untersucht werden, welche Typen von organisationellen Einheiten von diesem Potential in welchem Umfang Gebrauch machen. Es soll, mit anderen Worten, die unterschiedliche Differenziertheit der Ausgestaltung organisationsinterner Verfahren bei den angefragten Einheiten untersucht werden.

Über diese organisationsinterne Meinungsbildung ist bisher wenig bekannt<sup>2</sup>. Die Bundesverwaltung richtet ihre Anfrage jeweils an die Regierungen der Kantone und an die Geschäftssitze von Parteien und Verbänden, stellt aber abgesehen von einer zeitlichen Befristung gar keine Bedingungen bezüglich der Ausgestaltung der Beantwortung ihrer Anfragen. Die Art der Beantwortung der Vernehmlassungen steht den angefragten Stellen mehr oder weniger offen. Die Aus-

1 Interventionspunkte sind die strategischen Orte im Entscheidungsprozess, wo die einzelnen Akteure der politischen Elite und des Systems der organisationellen Einheiten direkt oder indirekt in den Entscheidungsprozess eingreifen und ihn beeinflussen können (vgl. Kriesi 1979, S. 91).

2 Hoby (1975) hat die kantonale Meinungsbildung analysiert, Ehinger (1977) gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der Verfahren innerhalb der freisinnigen Partei. Zusammenfassende Darstellungen stammen von Schumann (1971, S. 138 ff.) und Reich (1975).

gestaltung der internen Verfahren kann deshalb nicht nur von Einheit zu Einheit, sondern auch innerhalb einer Einheit von Vorlage zu Vorlage variieren.

Bei aller formalen Offenheit zerfällt die interne Meinungsbildung aber doch grob in zwei Abschnitte: Die *Ausarbeitung* und die *Verabschiedung* der Vernehmlassung. Für die Ausarbeitung stehen allen Einheiten grundsätzlich drei Optionen zur Verfügung:

- Ausarbeitung durch eine Einzelperson
- Ausarbeitung durch eine Arbeitsgruppe (Kommission, Ausschuss)
- Durchführung einer internen Vernehmlassung.

Arbeitsgruppen und interne Vernehmlassungen können auch kombiniert angewendet werden. Bei Kantonen ist zudem zu unterscheiden zwischen dem eigentlichen *internen Vernehmlassungsverfahren*, bei dem kantonale Organisationen (öffentliche Stellen, Parteien und Verbände) angefragt werden, und dem sogenannten *kantonalen Mitberichtsverfahren*, bei dem nur kantonale Verwaltungsstellen zur Stellungnahme zum ausgearbeiteten Entwurf eingeladen werden. Die Ausarbeitung der Vernehmlassung kann schliesslich mit anderen organisationellen Einheiten *koordiniert* werden, seien das nun Kantone – einzelne oder Direktorenkonferenzen – oder andere Parteien und Verbände.

Was die Verabschiedung der Vernehmlassungen betrifft, so wird diese in Kantonen einheitlich vom *Regierungsrat* vorgenommen, wobei über die Meinungsbildung in der Regierung nichts zu erfahren ist.<sup>3</sup> In Parteien und Verbänden kann die Verabschiedung intern jedoch erneut weiter differenziert werden: Entweder wird die Vernehmlassung von einer Einzelperson unterzeichnet und abgeschickt, oder der Vorstand oder ein ähnliches Gremium diskutiert den Vernehmlassungsentwurf mehr oder weniger ausführlich, modifiziert ihn unter Umständen und genehmigt ihn abschliessend.

Je zahlreicher die organisationsinternen Verfahrensschritte zur Beantwortung der Vernehmlassung und je zahlreicher die internen Stellen und individuellen Akteure, welche sich an den einzelnen Verfahrensschritten beteiligen, desto höher ist der *Grad der Differenziertheit* des internen Verfahrens. Zur detaillierten Analyse dieser internen Verfahren sollen im folgenden *vier Typen von organisationellen Einheiten* unterschieden werden:

- kleine Kantone
- grosse Kantone
- bedeutende Parteien und Verbände
- weniger bedeutende Parteien und Verbände.

Zu den *kleinen Kantonen* werden alle Kantone gezählt, welche im Jahr 1975 ein Volkseinkommen von weniger als 4 Mia. Fr. ausgewiesen haben. Dazu gehören die kleinen Kantone der Innerschweiz (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG), alle Ost-

3 So ist es beispielsweise gemäss dem Geschäftsreglement der St. Gallischen Regierung sogar verboten, Minderheitsmeinungen im Regierungsrat ins Protokoll aufzunehmen. Durch derartige Massnahmen soll das Kollegialprinzip geschützt werden.

schweizer Kantone ausser St. Gallen (AI, AR, GR, SH, TG), sowie Freiburg, Wallis und Neuenburg. ‚Grosse‘ Kantone sind alle übrigen (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SG, AG, TI, VD, GE).<sup>4</sup> Zu den bedeutenden Parteien und Verbänden rechne ich die vier Bundesratsparteien und die Spitzenverbände der Wirtschaft (Vorort, Zentralverband der Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaftsbund (SGB), Bauernverband (SBV), Gewerbeverband (SGV) *und* den Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbund (CNG), sowie die Bankiervereinigung), sowie einzelne bedeutende spezialisierte Verbände (das Konkordat der Krankenkassen, die Verbindung der Ärzte, die Vereinigung für Landesplanung, ACS und TCS, den Föderativverband und den Bund für Naturschutz).<sup>5</sup> Alle kleineren Parteien und die übrigen Verbände bilden die vierte Kategorie.

Analysiert werden die Vernehmlassungen dieser vier Kategorien von Einheiten zu *fünf sehr bedeutenden Vorlagen* aus der ersten Hälfte der siebziger Jahre. Die fünf betrachteten Vorlagen und die dazugehörigen Vernehmlassungsfristen sind:

	Vernehmlassungsfristen
– Raumplanungsgesetz (1. Version)	21. 1. 1971 – 30. 6. 1971
– Konjunkturartikel (1. Version)	12. 10. 1971 – 31. 3. 1972
– Neukonzeption d. Krankenversicherung	18. 4. 1972 – 31. 7. 1972
– Mitbestimmungsinitiative	6. 9. 1972 – 15. 12. 1972
– Arbeitslosenversicherung (2. Version)	17. 4. 1975 – 30. 5. 1975

Diese fünf Vorlagen gehören zur oben erwähnten Gruppe der 13 wichtigsten Sachgeschäfte, die vom Parlament in der Periode 1971 bis 1976 verabschiedet worden sind.<sup>6</sup> Die Tatsache, dass alle betrachteten Vorlagen von sehr grosser Bedeutung sind und sich – abgesehen vom Raumplanungsgesetz – alle auf die Verfassungsstufe beziehen, deutet eine Beschränkung der folgenden Befunde an.

Weitere Beschränkungen ergeben sich aus der angewendeten Methode: Die folgenden Ergebnisse beruhen auf einer postalischen Befragung, in deren Rahmen sämtlichen Kantonen, Parteien und Verbänden, welche in mindestens einem der fünf Vernehmlassungsverfahren von der Bundesverwaltung zur Stellungnahme aufgefordert worden sind, für jedes Verfahren, bei dem sie eine Anfrage erhalten haben, je ein Fragebogen mit einigen wenigen, groben Fragen über den internen Ablauf des Verfahrens zugestellt wurde. Die Fragebogen zu den fünf Vorlagen waren analog gestaltet. Insgesamt sind 73 Prozent dieser Fragebogen

4 Die Zahlen für das Volkseinkommen der Kantone sind enthalten in: Schweizerische Bankgesellschaft: *Das Volkseinkommen der Kantone 1970–1975*, Zürich 1976.

5 Die Unterscheidung zwischen bedeutenden Parteien/Verbänden und weniger bedeutenden Parteien/Verbänden und die entsprechende Zuordnung einzelner Einheiten zu den beiden Gruppen beruhen auf Resultaten der grösseren, erwähnten Arbeit (vgl. Kriesi 1979).

6 Das sechste von den 13 Geschäften, bei dem eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist, war der dringliche Bundesbeschluss zur Raumplanung. Da es sich bei diesem Vernehmlassungsverfahren um ein sehr kurzes und zudem marginales Verfahren gehandelt hat, wurde es in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

beantwortet worden, wobei die Antwortquote der Kantone mit 88 Prozent wesentlich höher liegt als jene der Verbände und Parteien, die 66 Prozent betragen hat. Unter den eingegangenen Antworten finden sich mit drei gewichtigen Ausnahmen alle bedeutenden Vernehmlassungspartner des Bundes; die Ausnahmen betreffen die Sozialdemokratische Partei, den Vorort und den Zentralverband der Arbeitgeberorganisationen. Obwohl die Antwortquote gemessen an anderen postalischen Befragungen nicht schlecht ist, ergeben sich aufgrund der Ausfälle doch keine vollständigen Bilder. Erschwerend wirkt sich zudem aus, dass die Fragebogen zum Teil nur unvollständige Angaben enthalten. So haben die Kantone nach einer Absprache unter den Staatsschreibern die Beantwortung einer Reihe von wichtigen Fragen verweigert. Die Antworten sind auch teilweise wegen der zeitlichen Distanz zu den untersuchten Ereignissen lückenhaft (die Befragung fand im Frühling 1977 statt). Schliesslich bestanden teilweise uneinheitliche Auffassungen bezüglich der Zuordnung ein- und desselben Verfahrensschrittes, was mit der Variabilität und dem geringen Grad der Institutionalisierung des Vernehmlassungsverfahrens allgemein zu tun hat.<sup>7</sup> Aus diesen Gründen sind die folgenden Ergebnisse unvollständig und geben lediglich erste Anhaltspunkte über die Ausgestaltung der organisationsinternen Meinungsbildung in Vernehmlassungsverfahren.

## II. Verzicht auf eine Stellungnahme

Von einem internen Verfahren kann erst gesprochen werden, wenn die betreffende organisationelle Einheit die Anfrage der Bundesverwaltung überhaupt beantwortet hat. Tatsächlich nehmen aber nicht alle angefragten Einheiten Stellung. So haben bei der ersten Version des Konjunkturartikels 16 Prozent der angefragten Stellen und bei der Neukonzeption der Krankenversicherung gar 27 Prozent nicht Stellung genommen.<sup>8</sup> Unter den Einheiten, welche die Fragebogen beantwortet haben, finden sich insgesamt 16 Prozent (= 42 Einheiten), welche keine Vernehmlassung eingereicht haben, obwohl sie dazu aufgefordert worden sind.<sup>9</sup> Dabei ist der Anteil der Einheiten, welche auf eine Stellungnahme verzichtet haben, bei den weniger bedeutenden Parteien und Verbänden am grössten:

7 Ein Indiz für diesen geringen Institutionalisierungsgrad ist beispielsweise die Tatsache, dass von den 25 Kantonen nur gerade deren zwei über Richtlinien für die Beantwortung von Vernehmlassungen verfügen: St. Gallen führte 1973 derartige Richtlinien als erster Kanton ein, der Kanton Thurgau folgte 1977 (vgl. *Amtsblatt des Kantons Thurgau Nr. 19*, Frauenfeld, den 13. Mai 1977).

8 Zum Konjunkturartikel, vgl.: Delegierter für Konjunkturfragen: *Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse*, Bern 1972. Für die KUVG-Zahlen beziehe ich mich auf Unterlagen des Bundesamts für Sozialversicherung.

9 Umgekehrt kommt es auch vor, dass Einheiten Stellung nehmen, die gar nicht angefragt worden sind. Auf diese werde ich hier nicht weiter eingehen.

- 30 Prozent der weniger bedeutenden Parteien und Verbände (34 Einheiten)
- 8 Prozent der kleinen Kantone (5 Einheiten)
- 6 Prozent der bedeutenden Parteien und Verbände (3 Einheiten)
- 4 Prozent der grossen Kantone (2 Einheiten)

haben in einem der fünf Verfahren keine Vernehmlassung eingereicht. Nur in den seltensten Fällen geht aus den Fragebogen hervor, weshalb auf eine Stellungnahme verzichtet worden ist. Bei den Verbänden spielt unter anderem eine Rolle, dass sie angefragt worden sind, obwohl das entsprechende Geschäft gar nicht in ihren engeren Arbeitsbereich gefallen ist (so etwa der ACS beim Raumplanungsgesetz), oder dass sie bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung des Dachverbandes mitgewirkt haben, ohne selbst eine Vernehmlassung einzureichen (so der Föderativverband in zwei Fällen). Bei den Kantonen hat die Kleinheit der kantonalen Verwaltung einen Einfluss. So hat der Kanton Obwalden, dessen Verwaltung besonders wenig ausgebaut ist (vgl. Geser/Höpflinger 1977), vier der fünf Vorlagen nicht beantwortet.<sup>10</sup> Die geringen Ressourcen der kantonalen Verwaltung sind jedoch nicht der einzige Grund zum Verzicht auf eine Stellungnahme; so begründete der Regierungsrat des Kantons Aargau seinen Verzicht zur Stellungnahme bei der Mitbestimmungsinitiative damit, dass es primär Sache der Wirtschaftsverbände sei, sich zum Volksbegehren zu äussern!<sup>11</sup>

Die Tatsache, dass nicht alle angefragten Stellen eine Vernehmlassung ausarbeiten, deutet daraufhin, dass die im Vernehmlassungsverfahren gebotenen Möglichkeiten der Meinungsbildung ganz allgemein nicht voll ausgeschöpft werden.

### III. Verfahrensschritte

*Tabelle 1* gibt einen Überblick über die relative Häufigkeit der einzelnen Verfahrensschritte in den vier Kategorien von organisationellen Einheiten für die fünf Vorlagen zusammen. Dabei wurden nur jene Einheiten für die Ermittlung der relativen Häufigkeiten berücksichtigt, die tatsächlich Stellung genommen haben. Die Ergebnisse in dieser Tabelle sollen zunächst für die Kantone und anschliessend für Parteien und Verbände etwas ausführlicher diskutiert werden.

10 Seit 1973 hat aber auch der Kanton Obwalden praktisch keine Gelegenheit ausgelassen, zu den vom Bund unterbreiteten Vorlagen Stellung zu nehmen.

11 Vgl. den Bericht über die Stellungnahmen der Kantone, Gemeinden, politischen Parteien und Wirtschaftsorganisationen zum Volksbegehren über die Mitbestimmung. Bern 1973, S. 89. Die Antwort des Kantons Aargau berührt insbesondere deshalb merkwürdig, weil der Initiativtext auch die Mitbestimmung in der Verwaltung vorgesehen hat.

Tabelle 1: Relative Häufigkeit der einzelnen Verfahrensschritte in den vier Kategorien organisationeller Einheiten (in Prozent der Einheiten, die in den entsprechenden Kategorien eine Stellungnahme eingereicht haben)

Verfahrensschritt	Kantone		Parteien/Verbände		Total
	kleine	grosse	weniger bedeut.	bedeutende	
Einzelperson	36 %	11 %	12 %	9 %	17 %
Interne Vernehmlassungsv.	22 %	51 %	49 %	49 %	42 %
Mitberichtsverfahren	33 %	54 %	–	–	42 %
Interne Arbeitsgruppe	12 %	19 %	52 %	68 %	38 %
Koordination mit anderen	17 %	19 %	35 %	35 %	–*
Modifikation durch Vorst.	–	–	5 %	18 %	13 %
n	(59)	(43)	(74)	(47)	–**

\* Unterschiedliche Fragen für die einzelnen Kategorien; Total kann deshalb nicht berechnet werden.

\*\* Unterschiedliche Totale, je nach Frage.

### 1. Kantone

Es zeigt sich zunächst, dass in *kleineren Kantonen* Stellungnahmen, die von einer einzigen Person ausgearbeitet werden, besonders häufig sind (36 Prozent aller Fälle), während alle differenzierteren Verfahrensschritte in diesen Kantonen verhältnismässig selten angewendet werden. Besonders ausgeprägt ist diese Tendenz bei den kleinsten Kantonen. So wurde die einzige Stellungnahme, die Obwalden verfasst hat, von einem einzigen Beamten ausgearbeitet und auch im anderen typischen Kleinstkanton, in Appenzell IR, wurde nur gerade beim Raumplanungsgesetz etwas differenzierter verfahren. Auch in Nidwalden und Schwyz ist im betrachteten Zeitraum die Ausarbeitung durch einen einzelnen Beamten die Regel. In Schwyz werden Vernehmlassungen allgemein vom zuständigen Departement ausgearbeitet, wobei die übrigen Departemente zwar über Eingang und Zuweisung der Vorlage informiert werden, ohne aber formell zur Stellungnahme zu einem ausgearbeiteten Entwurf aufgefordert zu werden; es steht ihnen lediglich offen, dem federführenden Departement Anregungen zu unterbreiten, was aber bei keiner der fünf Vorlagen vorgekommen ist.<sup>12</sup>

12 Über einen weiteren sehr kleinen Kanton, den Kanton Uri, bestehen leider keine Informationen. Er ist der einzige Kanton, der keine der fünf Vorlagen in meiner Umfrage beantwortet hat.

Von den differenzierteren Verfahrensschritten sind Mitberichtsverfahren in kleinen Kantonen noch relativ häufig: In einem Drittel aller Fälle, über die Informationen bestehen, ist ein derartiges Verfahren in kleinen Kantonen durchgeführt worden.

In *grösseren Kantonen* geschieht es seltener, dass einzelne zuständige Beamte wichtige Vernehmlassungen im Alleingang ausarbeiten. Solche Fälle kommen aber auch hier vor: So sind die Antworten zur Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung in Zürich, Basel-Land und Solothurn und jene zur Mitbestimmungsinitiative in Basel-Land von einzelnen Beamten ausgearbeitet worden.

In grösseren Kantonen sind vor allem interne Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren relativ häufig (in je der Hälfte aller Fälle wurden solche Verfahren durchgeführt), interne Arbeitsgruppen und die Koordination mit anderen Kantonen dagegen sind hier fast ebenso selten wie bei den kleineren Kantonen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in den einzelnen *kantonalen Vernehmlassungsverfahren* angefragten Stellen, soweit dazu Informationen vorhanden sind. Die Art der angefragten Stellen variiert dabei nach der Art der Vorlage; die fünf Vorlagen lassen sich diesbezüglich in drei ganz spezifische Gruppen gliedern:

- das Raumplanungsgesetz
- die Neukonzeption der Krankenversicherung
- die übrigen drei (Konjunkturartikel, Mitbestimmung, Arbeitslosenversicherung)

Tabelle 2: In kantonalen Vernehmlassungsverfahren konsultierte Organisationen (gegliedert nach Vorlagen und Kantonen)

Kantone	Partei	spezialisierte Organ.	kt. Spitzenvb.		öffentl. Stellen	Total
			Arbeitgeber	Arbeitnehmer		
<b>Raumplanungsgesetz</b>						
Basel-Land	–	–	–	–	8	8
Bern	–	–	–	–	11	11
Neuenburg	–	–	–	–	*	*
<b>Krankenversicherung</b>						
Aargau	–	2	–	–	1	3
Appenzell AR	–	4	–	–	–	4
Basel-Land	–	4	3	3	5	15
Basel-Stadt	–	–	–	–	2	2
Graubünden	–	4	2	2	1	9
Luzern	7	–	6	6	–	19
Schaffhausen	–	2	–	–	–	2
Thurgau	–	2	3	3	–	8
Zürich	–	–	–	–	1	1

Tabelle 2: Fortsetzung

Kantone	Partei	spezialisierte Organ.	kt. Spitzenvb.		öffentl. Stellen	Total
			Arbeitgeber	Arbeitnehmer		
<b>Konjunkturartikel</b>						
Appenzell AR	—	—	3	1	—	4
Basel-Land	—	—	2	—	1	3
Bern	*	—	*	*	—	*
Genf	—	—	*	*	—	8
Luzern	—	—	5	4	—	9
St. Gallen	—	—	4	1	—	5
Waadt	—	—	*	*	—	20
<b>Mitbestimmungs-I</b>						
Appenzell AR	—	—	2	—	—	2
Genf	—	—	*	*	—	8
Graubünden	—	—	*	*	—	*
Luzern	—	—	4	3	—	7
Tessin	—	—	*	*	—	6
Wallis	—	—	2	1	—	3
Waadt	—	—	*	*	—	20
<b>Arbeitslosen-vers.</b>						
Basel-Stadt	—	*	—	—	—	*
Bern	—	—	—	—	8	8
Freiburg	—	—	2	2	—	4
Glarus	—	—	—	—	*	*
Luzern	—	—	9	6	—	15
St. Gallen	*	—	*	*	—	*
Waadt	—	—	11	8	—	19

Ein \* bedeutet, dass zwar entsprechende Organisationen angefragt worden sind, dass aber über die Zahl der angefragten Organisationen keine Informationen gegeben wurden.

Beim *Raumplanungsgesetz* wurden in den drei Kantonen, welche eine Vernehmlassung dazu durchgeführt haben, mit einer Ausnahme nur öffentliche Stellen und Ämter angefragt. Bei der *Krankenversicherung* dagegen war das Spektrum der angefragten Stellen im allgemeinen besonders weit: Neben den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurden hier auch spezialisierte Organisationen zur Stellungnahme aufgefordert. Die sehr starke Stellung von spezialisierten Interessenverbänden im Bereich der Krankenversicherung (Krankenkassen einerseits und Ärzte, Zahnärzte und Apotheker andererseits), die ich in anderem Zusammenhang bereits auf der Bundesebene feststellen konnte (vgl. Kriesi

1979), wird hier auf der kantonalen Ebene bestätigt. Bei den *übrigen Vorlagen* sind in erster Linie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände angefragt worden, wobei man im allgemeinen darauf geachtet hat, beide Seiten wenigstens bezüglich der Zahl der angefragten Organisationen gleich zu gewichten. Immerhin ist eine leichte Tendenz zur Untervertretung der Arbeitnehmerorganisationen festzustellen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass der Kanton Appenzell AR im Fall der für die Sozialpartnerbeziehungen besonders brisanten Mitbestimmungsinitiative nur die Ansicht der Arbeitgeberseite eingeholt hat.

Kantonale Parteien sind ganz generell als kantonale Vernehmlassungspartner unbedeutend: Einzig in den Kantonen Luzern, Bern und St. Gallen sind sie bei je einer Vernehmlassung angefragt worden.

Die Meinungen kantonalen Organisationen werden aber nicht nur via Vernehmlassungsverfahren eingeholt; eine weitere Möglichkeit besteht darin, Vertreter von kantonalen Organisationen als *externe Experten* in kantonale Arbeitsgruppen aufzunehmen: So haben bei der Krankenversicherung im Kanton Neuenburg Vertreter der kantonalen Ärztesgesellschaft und der kantonalen Krankenkassen als externe Experten in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitgewirkt. In diesen Arbeitsgruppen können auch wissenschaftliche Experten, die nicht der kantonalen Verwaltung angehören, mitwirken: So hat etwa der Kanton Basel-Stadt bei der Ausarbeitung der Stellungnahme zum Konjunkturartikel zwei namhafte Ökonomen der Universität Basel in seine Arbeitsgruppe berufen.

Kantonale Organisationen können auch auf *informellem* Wege Einfluss auf den für die Ausarbeitung der Stellungnahme verantwortlichen Beamten nehmen, und dasselbe gilt für die Wissenschaft. So betont etwa ein grosser Kanton die Bedeutung derartiger Kontakte bei seiner Stellungnahme zum Konjunkturartikel (welche von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden ist):

„Für den. . . war wichtig, dass noch informelle Kontakte (zum Beispiel mit der Industrie- und Handelskammer sowie mit der Kantonalbank) stattgefunden haben. Der Verfasser der Vernehmlassung ist zudem Dozent an der Universität. . . , wo über diese Angelegenheit auch diskutiert wurde.“ (Auszug aus dem Fragebogen)

In einem anderen grossen Kanton wurde beim Konjunkturartikel nicht nur ein internes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, sondern „der zuständige Sachbearbeiter verarbeitete mehrere inoffiziell erhaltene Stellungnahmen und Beiträge von Organisationen, Verbänden und Parteien. Er bediente sich auch der Fachpresse und nahm zudem an einer Fachtagung teil“ (Auszug aus dem Fragebogen). In einem kleinen Kanton wird betont, dass man zwar bei der Mitbestimmungsinitiative keine interne Vernehmlassung durchgeführt hat, dass sich der zuständige Sachbearbeiter aber auf die einschlägige Literatur der Sozialpartner und Parteien stützte: „Manuskripte über Vorträge und Interviews von Exponenten beider Seiten lieferten dazu nicht unwesentliche Details“ (Auszug aus dem Fragebogen).

Die Häufigkeit *kantonalen Mitberichtsverfahren* variiert ebenfalls nach der Vorlage, um die es geht. Dies zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 3: Mitberichtsverfahren in den fünf Vorlagen: Anteile in grösseren und kleineren Kantonen

Vorlage	grosse Kantone	kleine Kantone	Total
Raumplanungsgesetz	63 %	55 %	58 %
Konjunkturartikel	70 %	33 %	50 %
Mitbestimmungs-Initiative	38 %	36 %	37 %
Krankenversicherung	57 %	18 %	33 %
Arbeitslosenversicherung	40 %	23 %	30 %
Insgesamt	54 %	33 %	–

Am häufigsten waren Mitberichtsverfahren bei der Raumplanung, am seltensten bei der Arbeitslosenversicherung. In allen Fällen haben grössere Kantone häufiger solche Verfahren durchgeführt, wobei die Unterschiede beim Konjunkturartikel und bei der Krankenversicherung besonders ausgeprägt sind.

Auch bezüglich der *Koordination unter den Kantonen* ist die Raumplanung ein Sonderfall: 50 Prozent der – gesamthaft seltenen – Koordinationsbeziehungen gehen auf das Konto dieser Vorlage. Weitere 28 Prozent entfallen auf den Konjunkturartikel. Bei der Mitbestimmungsinitiative wurde überhaupt nicht koordiniert.

Für das Raumplanungsgesetz ist im Rahmen der kantonalen Baudirektorenkonferenz eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den fünf Baudirektoren der Kantone Bern, Zug, Aargau, St. Gallen und Neuenburg, eingesetzt worden, die ihrerseits eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den fünf Chefs der kantonalen Planungsämter dieser Kantone gebildet hat.<sup>13</sup> Für die interkantonale Koordination beim Raumplanungsgesetz spielten auch die Kantonsplanerkonferenz und die Konferenz der französischsprachigen Raumplanungsämter (CORAT) eine Rolle.<sup>14</sup>

13 Diese Arbeitsgruppe wird allerdings nicht einmal von allen beteiligten Kantonen erwähnt. So nimmt der Kanton Aargau darauf nicht Bezug, obwohl sein Planungschef diese Arbeitsgruppe sogar präsidierte. Er erwähnt lediglich eine kantonsinterne Arbeitsgruppe, die unter der Leitung desselben Planungschefs stand. Der Kanton St. Gallen andererseits zählt diese interkantonale Arbeitsgruppe nicht nur zu den Koordinationsmassnahmen, sondern erwähnt sie auch als eigene Arbeitsgruppe. – Dies ist ein Beispiel für die eingangs erwähnte uneinheitliche Berichterstattung. Die Tatsache, dass diese Arbeitsgruppe von zwei beteiligten Kantonen nicht erwähnt wird, ist um so erstaunlicher, als sie 2 zweitägige Plenarsitzungen und 10 ganztägige Sitzungen in Untergruppen durchgeführt hat.

14 Diese beiden Konferenzen werden von Freiburg und Genf erwähnt.

Diese Ergebnisse über kantonale Verfahrensschritte bestätigen die Ergebnisse von HOBY (1975), was Mitberichts- und interne Vernehmlassungsverfahren betrifft, nicht aber, was die interkantonale Koordination anbelangt. HOBY (1975) fand, dass 11 Kantone (= 44 Prozent) in wichtigen Vorlagen interne Mitberichtsverfahren durchführen und 7 Kantone (= 28 Prozent) kantonale Organisationen anhören. Diese Anteile stimmen mit den entsprechenden zusammenfassenden Anteilen in der vorliegenden Untersuchung, die 43 und 35 Prozent betragen,<sup>15</sup> mehr oder weniger überein. In Abweichung von HOBYs Ergebnissen, wo 17 Kantone (= 68 Prozent) angaben, sie würden sich in wichtigen Fragen untereinander koordinieren, liegt der Anteil der Fälle, in denen es bei Kantonen zur Koordination untereinander gekommen ist, mit 18 Prozent in dieser Untersuchung aber wesentlich tiefer. Diese markante Diskrepanz dürfte mindestens teilweise auf die unterschiedliche Zusammensetzung der in den beiden Arbeiten untersuchten Vorlagen zurückzuführen sein, da das Ausmass der Koordination zwischen den Kantonen, wie sich hier gezeigt hat, offensichtlich vorlagenspezifisch ist.

## 2. Parteien und Verbände

Für Parteien und Verbände entfallen die Mitberichtsverfahren, dafür bestehen für sie etwas detailliertere Angaben über die Verabschiedung der Vernehmlassungen.

Wie wir bereits gesehen haben, hat fast ein Drittel der *kleineren Parteien und Verbände* auf eine Stellungnahme verzichtet. Betrachtet man aber nur jene Einheiten, welche Stellung genommen haben, wie das in *Tabelle 1* geschehen ist, so ergeben sich bezüglich der einzelnen Verfahrensschritte zwischen bedeutenden Parteien und Verbänden einerseits und weniger bedeutenden Parteien und Verbänden andererseits keine so grossen Unterschiede wie bei den beiden Gruppen von Kantonen.

Sowohl in bedeutenden wie in weniger wichtigen Parteien und Verbänden werden Vernehmlassungen ebenso selten wie in grösseren Kantonen von einzelnen Personen ausgearbeitet. Dabei ist allerdings bemerkenswert, dass selbst in Spitzenverbänden der Wirtschaft in einzelnen Fällen Vernehmlassungen von einem einzigen Sekretär verfasst worden sind: Für das Raumplanungsgesetz haben sowohl im SGB wie beim Bauernverband die Sekretäre, welche diese Verbände bereits in der Expertenkommission vertreten haben, die Stellungnahmen im Alleingang ausgearbeitet. Beim CNG war im Falle des Raumplanungsgesetzes der Präsident für die Ausarbeitung der Stellungnahme verantwortlich, beim Bauernverband für den Konjunkturartikel der Direktor zusammen mit einem Sekretär. Die entsprechenden Vorstände haben diese Vernehmlassungsentwürfe jeweils genehmigt und nur noch Detailkorrekturen angebracht. Auch die

<sup>15</sup> Durchschnittlicher Anteil für grosse und kleine Kantone zusammen.

Stellungnahme eines so wichtigen Vernehmlassungspartners wie der Finanzdirektorenkonferenz ist beim Konjunkturartikel von einer einzigen Persönlichkeit ausgearbeitet worden.

In verschiedenen Fällen haben auch in kleineren Verbänden und Parteien einzelne Vorstandsmitglieder, Sekretäre, Geschäftsführer – eventuell nach vorgängiger Absprache mit Vorstandsmitgliedern – oder markante Einzelmitglieder die Stellungnahmen verfasst. Auch hier fallen einzelne Persönlichkeiten auf, die bereits an früherer Stelle im betreffenden Entscheidungsprozess eine bedeutende Rolle gespielt haben: So hat beispielsweise jener Vertreter des Landesrings die Vernehmlassung zur Arbeitslosenversicherung geschrieben, der die Reform dieser Versicherung fast ein Jahrzehnt früher durch ein Postulat im Nationalrat ins Rollen gebracht hatte. Die Stellungnahme des Hauseigentümerverbandes zum Raumplanungsgesetz wurde ebenfalls vom selben Sekretär koordiniert und redigiert, der diesen Verband bereits in der Expertenkommission vertreten hat.

Während Parteien und Verbände ganz allgemein ungefähr ebenso oft interne Vernehmlassungen durchführen wie grosse Kantone, setzen sie im Unterschied zu den Kantonen allgemein wesentlich häufiger Arbeitsgruppen ein und koordinieren sich auch häufiger untereinander. Besonders die *Bundesratsparteien* arbeiten mit *Arbeitsgruppen*. Von den drei Bundesratsparteien, für die Angaben existieren, haben alle in jeder der fünf Vorlagen mindestens eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Auch kleinere Parteien arbeiten häufig mit Arbeitsgruppen. Einzelne Vorlagen werden dabei entweder *ständigen parteiinternen Kommissionen* zugewiesen, oder es werden *ad hoc Kommissionen* zur Bearbeitung der Vorlagen gebildet. In der CVP dominieren in der betrachteten Periode ad hoc Kommissionen, in der FDP und der SVP dagegen ständige Kommissionen, wobei auch bei der FDP die ad hoc Kommissionen immer zahlreicher werden (Ehinger 1977, S. 14). Die Arbeitsweise solcher parteiinterner Kommissionen wird anhand der FDP von Ehinger (1977, S. 14/15) skizziert: In der Regel beginnen die Beratungen in den Kommissionen mit einem Eintretensreferat eines Experten. Anschliessend werden fast immer eine Eintretensdebatte und eine oder zwei Lesungen geführt. Die Stellungnahme wird dann entweder durch den Ressortsekretär (eventuell unter Beizug einzelner Ausschussmitglieder), durch ein Ausschussmitglied oder durch eine Subkommission erarbeitet. Hin und wieder wird auch ein ausschussinternes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt,<sup>16</sup> bei dem jedes Ausschussmitglied seine Meinung äussern kann und das dann vom entsprechenden Sekretär zusammengefasst wird.

Von den *Spitzenverbänden*, welche den Fragebogen beantwortet haben, hat der Gewerbeverband die differenziertesten internen Verfahren durchgeführt. Bei allen fünf Vorlagen veranstaltete er ein internes Vernehmlassungsverfahren und in zwei Fällen setzte er zusätzlich noch eine Arbeitsgruppe ein. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) arbeitete abgesehen von der Raumplanungsvor-

16 Diese Verfahrenskombination konnte in meinem Fragebogen nicht adäquat erfasst werden, da er dafür zu wenig differenziert war.

lage mit Kommissionen. Der Bauernverband hat mit Ausnahme der beiden bereits erwähnten Vorlagen, die durch Einzelpersonen ausgearbeitet worden sind, zweimal ein internes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und einmal eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Bei der Mitbestimmungsinitiative wurde im Bauernverband nach einem internen Vernehmlassungsverfahren während der Behandlung der Initiative im Parlament noch eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Angelegenheit erneut zu studieren.

Obwohl über die internen Verfahren bei den beiden Spitzenverbänden der Arbeitgeber leider keine Angaben gemacht worden sind, so geben, was den Vorort betrifft, die Geschäftsberichte wenigstens ein grobes Bild von der Differenziertheit der betreffenden Verfahren; zum Konjunkturartikel heisst es etwa im Geschäftsbericht 1971/1972 (S. 118 ff.):

„Der Vorort hat sich eingehend mit dieser Materie befasst. Er hat schon vor der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens einlässliche Studien über mögliche Massnahmen der Inflationsbekämpfung in unserem Land durchgeführt und hierfür eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt. Über den Entwurf für einen Konjunkturartikel hat er bei den Sektionen eine Umfrage veranstaltet und dabei dem amtlichen Text einen eigenen Vorschlag als Diskussionsgrundlage gegenübergestellt. Die Angelegenheit wurde alsdann in Kenntnis der Auffassungen der Sektionen im Vorortsgremium und in der Schweizerischen Handelskammer behandelt.“

Auch beim Raumplanungsgesetz, bei der Mitbestimmungsinitiative und bei der Revision der Krankenversicherung hat der Vorort mindestens je ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.<sup>17</sup> Die Geschäftsberichte des Vororts ergeben insgesamt das Bild einer sehr differenzierten internen Meinungsbildung.

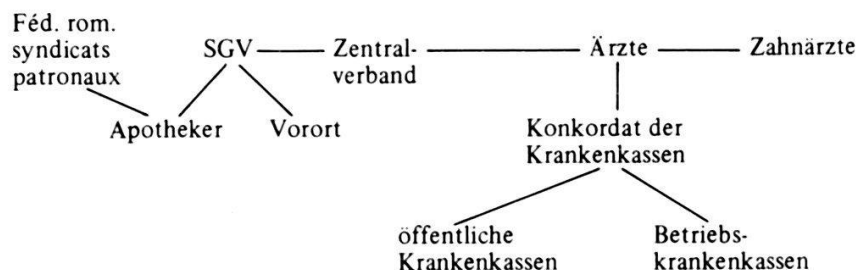
Gesamthaft gesehen sind in den wichtigen Verbänden – im Gegensatz zu den wichtigen Parteien – Arbeitsgruppen seltener als interne Vernehmlassungsverfahren: 43 Prozent der Fälle mit Arbeitsgruppen stehen 57 Prozent der Fälle mit internen Vernehmlassungsverfahren gegenüber.

Etwas mehr als ein Drittel der bedeutenden wie der weniger wichtigen Parteien und Verbände haben die Frage nach *Koordinationsmassnahmen* mit anderen Organisationen positiv beantwortet. Besonders zahlreich sind die genannten Koordinationsmassnahmen im Falle der Krankenversicherung und im Fall des Raumplanungsgesetzes. Bei der Krankenversicherung haben Koordinationsmassnahmen unter den spezialisierten Organisationen einerseits und zwischen diesen und den Spitzenverbänden der Arbeitgeber andererseits stattgefunden. Beachtlich ist dabei insbesondere, dass es bereits auf dieser Stufe zu Absprachen zwischen Ärzten und Krankenkassen gekommen ist, eine Koordina-

17 Vgl. für das Raumplanungsgesetz: Geschäftsbericht 1971/72, S. 126–31; für die Mitbestimmungsinitiative: Geschäftsbericht 1972/73, S. 127; für die Revision der Krankenversicherung: Geschäftsbericht 1971/72, S. 135–37 und 1972/73, S. 134–36.

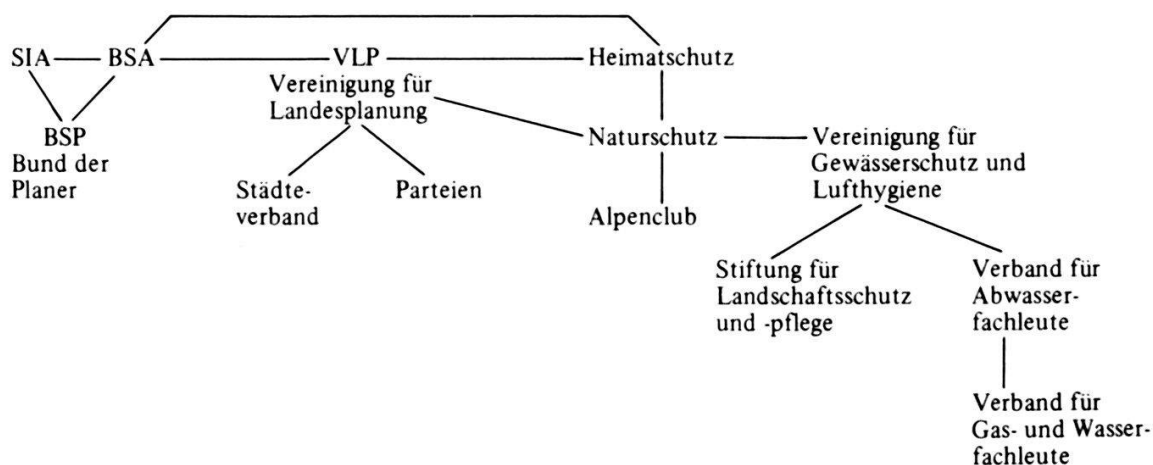
tion, die später in die spektakuläre Allianz zwischen den beiden früheren Erzgegnern (vgl. dazu Kocher 1967) ausmündete. Diesem Block von speziellen Interessen und Arbeitgeberinteressen standen Koordinationsbestrebungen zwischen der SP und dem SGB gegenüber. *Abbildung 1* gibt einen Eindruck vom Netz der Verknüpfungen bei der Vernehmlassung zur Krankenversicherung.

Abbildung 1: Koordinationsmassnahmen zwischen Verbänden bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung zur Krankenversicherung



Beim Raumplanungsgesetz haben sich insbesondere die spezialisierten Planungs- und Umweltschutzorganisationen, sowie die betroffenen Berufsverbände koordiniert, wobei die Vereinigung für Landesplanung, die wichtigste Organisation in diesem Bereich (vgl. dazu Kriesi 1979), eine Schlüsselstellung eingenommen hat (vgl. *Abb. 2*). In dieser Vorlage haben sich auch noch andere, einander gegenseitig nahestehende Organisationen koordiniert, so der Hoteliers-Verein mit dem Fremdenverkehrsverband und der Verkehrszentrale, die Baudirektorenkonferenz mit der Vereinigung der Strassenfachmänner und der Bauernverband mit seinen kantonalen landwirtschaftlichen Organisationen und mit der Forstwirtschaftlichen Zentralstelle.

Abbildung 2: Koordinationsmassnahmen zwischen Verbänden bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung zum Raumplanungsgesetz



In der Mitbestimmungsfrage ergaben sich, wie nicht anders zu erwarten, Absprachen zwischen den Spitzenverbänden der Arbeitgeber (inklusive SGV und Bauernverband) und andererseits zwischen den drei Gewerkschaften, welche die Initiative eingereicht haben.<sup>18</sup> Bei den übrigen beiden Vorlagen sind nur ganz vereinzelte Koordinationsmassnahmen erwähnt worden.

Selbst wenn aber Koordinationsmassnahmen nicht explizite erwähnt worden sind, kann es doch zu Koordination gekommen sein. So können beispielsweise in der Arbeitsgruppe einer bestimmten Organisation Angehörige anderer Organisationen mitgewirkt haben. Diese Form der Koordination findet sich insbesondere zwischen Parteien und Verbänden. Beispielsweise haben Vertreter des Zentralverbandes in den Arbeitsgruppen der FDP zur Mitbestimmungsinitiative und zur Arbeitslosenversicherung teilgenommen. Ebenso finden sich Sekretäre des CNG und des Zentralverbandes in den Arbeitsgruppen der CVP zu diesen beiden Geschäften. Bei der Krankenversicherung ist in der CVP nur der Zentralverband, beim Konjunkturartikel nur der CNG direkt vertreten gewesen. Da die Sekretäre der genannten Verbände in der Regel auch Parteimitglieder sind, handelt es sich bei ihnen nicht etwa um externe Experten, sondern um Experten aus den eigenen Reihen, die in Personalunion auch noch die Interessen des Verbandes vertreten. Interessanterweise nehmen an den Arbeitsgruppen der grossen Parteien auch Chefbeamte teil, unter anderem auch gerade jene Beamte, welche für das entsprechende Geschäft in der Bundesverwaltung federführend sind! Auch bei diesen Beamten handelt es sich im allgemeinen nicht um externe Experten, da auch sie als Parteimitglieder in den Arbeitsgruppen Einsitz haben.

Es kommt aber auch vor, dass die Verbandsvertreter der Partei, in deren Arbeitsgruppe sie mitwirken, nicht angehören, so etwa jener Sekretär des Gewerbeverbandes, der von der SVP zum Konjunkturartikel als externer Experte beigezogen worden ist. Als externe Experten werden unter Umständen auch Wissenschaftler in die organisationsinterne Arbeitsgruppe berufen; so haben in der Arbeitsgruppe zur Mitbestimmungsinitiative des SGB zwei Wissenschaftler Einsitz genommen, und auch die Ärzteverbindung hatte in ihrer Arbeitsgruppe neben dem Vertreter eines befreundeten Berufsverbandes einen aussenstehenden Berater.

Wie bei den Kantonen gibt es natürlich auch für die Parteien und Verbände zudem die vielfältigsten informellen Kanäle zur Koordination der Meinungsbildung.

Die *Verabschiedung der Vernehmlassung* ist bei Parteien und Verbänden in der Mehrzahl der Fälle mehr oder weniger eine Formsache:

- in 37 Prozent der Fälle ist es zu keinerlei Modifikationen bei der Verabschiedung gekommen,
- in 51 Prozent der Fälle zu Modifikationen im Detail,

18 Diese drei Gewerkschaften haben eine gemeinsame Stellungnahme eingereicht.

- und nur in 13 Prozent aller Fälle gab es wesentliche Modifikationen im Vorstand oder in einem ähnlichen verabschiedenden Gremium.

Dabei sind die wesentlichen Modifikationen im verabschiedenden Gremium in bedeutenden Parteien und Verbänden häufiger als in weniger wichtigen Einheiten (vgl. *Tab. 1*). In die gleiche Richtung weist das Ergebnis, dass in weniger wichtigen Parteien und Verbänden in 17 Prozent der Fälle Einzelpersonen die Vernehmlassung verabschiedet haben, während dies in bedeutenden Einheiten nie der Fall gewesen ist. Das Verabschiedungsverfahren ist also ganz allgemein in wichtigen Einheiten differenzierter. Am häufigsten sind Modifikationen im Vorstand bei grossen Parteien (in 33 Prozent der Fälle).

### *3. Ein zusammenfassender Indikator*

Bisher habe ich alle Verfahrensschritte gesondert betrachtet. Nun ist es natürlich so, dass die einzelnen Verfahrensschritte kombiniert werden können. Einen zusammenfassenden Indikator für die Differenziertheit des internen Verfahrens erhält man, wenn man für jede Einheit in jeder Vorlage ermittelt, wieviele der jeweils vier möglichen differenzierten Verfahrensschritte durchgeführt worden sind.<sup>19</sup> Für diese zusammenfassende Variable ergeben sich bezüglich der unterschiedenen Kategorien von organisationellen Einheiten signifikante Unterschiede, nicht aber bezüglich der fünf Vorlagen. *Tabelle 4* zeigt die Unterschiede in den Einheitskategorien. Wie aus dieser Tabelle hervorgeht, haben die bedeutenden Parteien und Verbände deutlich differenziertere Verfahren als die übrigen Einheiten: In mehr als der Hälfte der Fälle sind bei ihnen zwei oder mehr Verfahrensschritte angewendet worden. Bei den Bundesratsparteien ist dabei besonders die kleinste, die SVP, differenziert verfahren, hat sie doch in jedem Fall sowohl ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, als auch eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Weniger bedeutende Parteien und Verbände liegen gemäss dieser Tabelle deshalb klar hinter den wichtigeren Einheiten zurück, weil hier auch jene Fälle berücksichtigt worden sind, in denen keine Stellungnahme eingereicht wurde (dies im Gegensatz zu *Tab. 1*). Weniger wichtige Parteien und Verbände reichen oft gar keine Vernehmlassung ein; kommt es aber zu einer Stellungnahme, so ist bei ihnen das angewendete Verfahren im allgemeinen fast ebenso differenziert wie bei den bedeutenden Parteien und Verbänden.

19 Diese vier möglichen Schritte können aus *Tabelle 1* entnommen werden. Für Parteien und Verbände sind es: 1) interne Vernehmlassung, 2) interne Arbeitsgruppe, 3) Koordination mit anderen Einheiten, 4) wesentliche Modifikation durch den Vorstand. Für Kantone sind es: 1) interne Vernehmlassung, 2) interne Arbeitsgruppe, 3) Mitberichtsverfahren, 4) Koordination mit anderen Kantonen.

Tabelle 4: Differenziertheit der internen Verfahren, gemessen an der Zahl der verwendeten Verfahrensschritte, nach Typen von Einheiten: Prozentwerte

Verfahrensschritte	organisationelle Einheiten				Total
	kleine Kantone	grosse Kantone	weniger w. Part/Verb	wichtige Part/Verb	
keine Stellungn.	8	4	30	6	16
Einzelperson	36	11	12	9	17
1 diff. Verf.sch.	39	44	31	28	34
2 diff. Verf.sch.	14	29	20	36	23
3/4 diff. Verf.*	3	11	7	21	9
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
n	(64)	(45)	(108)	(47)	(263)

\* nur ein einziger Fall mit 4 Schritten.  
 CHIQ = 31.9, 12 df, s = .001, c = .327

Zwischen grossen und kleinen Kantonen ergeben sich zusammenfassend, wie aufgrund der bisherigen Ausführungen nicht anders zu erwarten, deutliche Unterschiede. Die grossen Kantone verfahren deutlich differenzierter als die kleinen, ungefähr gleich differenziert wie kleinere Parteien und Verbände, welche eine Stellungnahme einreichen. Was die grossen Kantone in wichtigen Vorlagen betrifft, so bestätigt sich Schumanns (1971, S. 139) Vermutung nicht, dass der zuständige Ressortbeamte in der Mehrzahl der Fälle die Stellungnahme zur Vernehmlassung abfasse, quasi „unter Ausschluss der Öffentlichkeit“. In kleineren Kantonen ist dies allerdings in der betrachteten Periode auch bei wichtigen Vorlagen noch über weite Strecken der Fall gewesen.

Untersucht man die Unterschiede zwischen den Kategorien von Einheiten gleichzeitig mit den Unterschieden in den fünf Vorlagen (welche für sich genommen nicht signifikant sind), so ergeben sich aufgrund einer formalen Analyse nach Goodman (1972) zwei signifikante Interaktionseffekte zwischen Einheiten und Vorlagen:<sup>20</sup>

20 Für diese Analyse habe ich die abhängige Variable für die Differenziertheit der Verfahren dichotomisiert (weniger als 2 Verfahrensschritte/2 und mehr Verfahrensschritte). Für die beiden unabhängigen Variablen (Einheitskategorie und Vorlage) verwendete ich jedoch mehrere Kategorien, weshalb ich zur Analyse die Modifikation der Methode von Goodman, die Duncan (1975) vorgeschlagen hat, benützte.

Für das ausgewählte Modell mit den beiden Interaktionseffekten für wichtige Verbände/Mitbestimmungs-Initiative und kleine Kantone / Raumplanungsgesetz beträgt das CHI-Quadrat 4.6, bei 5 df, was einem P-Wert von mehr als .40 entspricht. Auch das Modell mit dem ersten der beiden Interaktionseffekte allein wäre schon ziemlich adäquat gewesen (CHIQ = 12.4, 8 df,  $P \geq .20$ ), aber durch die Einführung des zweiten Interaktionseffektes konnte eine signifikante Verbesserung auf dem 5 %-Niveau erzielt und gesamt-haft gesehen ein sehr adäquates Modell konstruiert werden.

- Die wichtigen Parteien und Verbände haben ganz allgemein die differenziertesten Verfahren angewendet; die Unterschiede zwischen den von ihnen verwendeten Verfahren und jenen der übrigen Einheiten sind jedoch besonders krass bei der Mitbestimmungsinitiative.
- Umgekehrt sind die kleinen Kantone allgemein am undifferenziertesten vorgegangen; in der Frage der Raumplanung sind aber auch sie differenzierter vorgegangen.

Die Mitbestimmungsfrage ist in der Schweiz durch die Initiative der Gewerkschaften erstmals problematisiert worden. Die relative Neuheit der Materie, verbunden mit ihrer politischen Brisanz dürfte die bedeutenden Verbände und Parteien veranlasst haben, hier besonders viel zu investieren. Selbst die grösseren Kantone scheinen andererseits die Bedeutung dieser Frage zu wenig erkannt zu haben oder fühlten sich von ihr zu wenig betroffen (vgl. die Stellungnahme des Kantons Aargau).

Das Raumplanungsgesetz betraf dagegen die Kantone von allen Vorlagen bei weitem am meisten. Hier standen kantonale Kompetenzen auf dem Spiel und die kantonalen Erfahrungen im Vollzugsbereich waren zum Teil gewichtig. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass sich auch die kleinen Kantone hier stärker engagierten.

#### IV. Beteiligte Stellen und Akteure

Der diskutierte zusammenfassende Indikator ist natürlich sehr grob. Er berücksichtigt einzig und allein die Zahl der angewendeten Verfahrensschritte, sagt aber über die Ausgestaltung der einzelnen Schritte nichts aus. Zur Charakterisierung des Differenziertheitsgrades der einzelnen Schritte sollen im folgenden die Zahl der in den einzelnen Schritten beteiligten Stellen und individuellen Akteure etwas näher untersucht werden. Auch diese Indikatoren sind relativ grob, sagen sie doch nichts über die Qualität der von den einzelnen Beteiligten geleisteten Arbeit aus.

In *internen Vernehmlassungsverfahren* werden sowohl in Kantonen wie auch in Parteien und Verbänden im allgemeinen Unterorganisationen und nicht individuelle Akteure angefragt, obwohl in einzelnen Fällen auch Einzelpersonen berücksichtigt werden:

- In *kantonalen Vernehmlassungsverfahren* (n = 37) wurden in 89 Prozent der Fälle nur Organisationen und lediglich in 11 Prozent der Fälle neben Organisationen auch Einzelpersonen angefragt.
- In *Parteien und Verbänden* wurden bei Vernehmlassungen (n = 46) in 46 Prozent der Fälle alle Mitgliederorganisationen, in 28 Prozent der Fälle einzelne Mitgliederorganisationen und in 26 Prozent der Fälle Einzelmitglieder angefragt.

Die Zahl der konsultierten internen Stellen und die Zahl der eingegangenen Stellungnahmen variieren sehr stark: In einzelnen Organisationen wurde lediglich eine einzige Stelle konsultiert, in einem Fall andererseits 670 Stellen. Der

extreme Fall einer derart differenzierten Konsultation betrifft das Auslandschweizersekretariat der NHG, eine eher unbedeutende Stelle, welche bei der Neukonzeption der Krankenversicherung alle 670 Schweizervereine im Ausland zu einer Stellungnahme aufgefordert hat und 410 Antworten erhielt. Da dieser Fall absolut einmalig ist, habe ich ihn in der folgenden Zusammenstellung nicht berücksichtigt. *Tabelle 5* gibt einen Überblick über die durchschnittliche Zahl der angeforderten und erhaltenen Stellungnahmen für grosse und kleine Kantone, bedeutende und unbedeutende Parteien und Verbände.

Tabelle 5: Durchschnittliche Zahl der angeforderten und eingegangenen Stellungnahmen in internen Vernehmlassungsverfahren nach Organisationstypen (1)

Typ	angeforderte Stellungnahmen	eingegangene Stellungnahmen	n
1 bedeutende Verbände	96	24	12
2 weniger wichtige Verbände	15	10	18
2 bedeutende Parteien	13	6	5
4 grosse Kantone	11	9	16
5 kleine Kantone	5	4	10
6 weniger wichtige Parteien	4	3	6
Insgesamt	26	11	67

1 ohne Auslandschweizersekretariat der NHG

Wenn interne Vernehmlassungen durchgeführt werden, so sind sie in bedeutenden Parteien und Verbänden besonders differenziert. In Verbänden sind sie überdies differenzierter als in Parteien von äquivalenter Bedeutung. Kleine Kantone und unbedeutende Parteien beziehen durchschnittlich am wenigsten Stellen ein. Damit wird das allgemeine Ergebnis aus dem letzten Abschnitt für den Schritt der internen Vernehmlassungen im speziellen bestätigt.<sup>21</sup>

In *Tabelle 5* fällt im übrigen auf, dass die Zahl der angefragten Stellen in allen Kategorien durchschnittlich über der Zahl der antwortenden Stellen liegt. Dies gilt insbesondere auch für die bedeutenden Verbände. So werden etwa beim Gewerbeverband im allgemeinen alle 200 Mitgliederorganisationen angefragt; in den fünf Geschäften haben aber jeweils nur zwischen 30 und 50 Einheiten Stellung genommen. Organisationsintern werden also die Möglichkeiten zur Stellungnahme bei weitem nicht ausgeschöpft.

21 Besonders viele Stellungnahmen haben angefordert:

- der Gewerbeverband: je 200 in allen fünf Vorlagen
- der Invalidenverband: 64 bei der Revision der Krankenversicherung
- der Verband der paritätischen Arbeitslosenversicherungskassen: 56 bei der Arbeitslosenversicherung
- die VESKA: 25 bei der Revision der Krankenversicherung
- der Verband der Bürgergemeinden: 25 beim Raumplanungsgesetz
- der Kanton Waadt: je 20 bei der Mitbestimmungsinitiative und bei der Arbeitslosenversicherung.

Die angefragten Stellen innerhalb der einzelnen Organisationen führen unter Umständen ihrerseits erneut interne Vernehmlassungen durch. Dies ist beispielsweise in der SGC, einer der bedeutendsten Sektionen des Vororts der Fall. Dort werden im Rahmen des vom Dachverband organisierten internen Vernehmlassungsverfahrens die eigenen Vorstandsmitglieder in einer Art Vernehmlassung in der Vernehmlassung intern konsultiert. Zwischen den angefragten Sektionen innerhalb eines Dachverbands kann es auch erneut zu Absprachen und Konsultationen kommen. So bestehen beispielsweise enge Kontakte zwischen der SGC und dem VSM und die SGC führt auch laufend Orientierungsgespräche mit kleineren Sektionen durch, deren wenig ausgebaute Sekretariate die internen Vernehmlassungen nicht in eigener Regie beantworten können. Systematische Informationen über derartige Verästelungen interner Vernehmlassungsverfahren stehen leider nicht zur Verfügung.

Die Zahl der in den *Mitberichtsverfahren* innerhalb der kantonalen Verwaltungen konsultierten Stellen ist sowohl für kleine wie auch für grosse Kantone bedeutend geringer als bei den internen Vernehmlassungen. Die durchschnittliche Zahl der angefragten Stellen beträgt für

- grosse Kantone (n = 24)    3.9 Stellen
- kleine Kantone (n = 18)    2.2 Stellen
- alle Kantone (n = 42)    3.2 Stellen.

Erwartungsgemäss liegt die Zahl der durchschnittlich konsultierten Stellen in grösseren Kantonen etwas höher, wenn auch die Unterschiede nicht signifikant sind.

Die Ausgestaltung *interner Arbeitsgruppen* variiert nach der Zahl der Mitglieder und der Zahl der Sitzungen im Plenum und in Subkommissionen. *Tabelle 6* gibt eine nach den verschiedenen Typen von organisationellen Einheiten gegliederte Übersicht über die durchschnittlichen Häufigkeiten der einzelnen Aspekte:

Tabelle 6: Durchschnittliche Zahl der Mitglieder und Sitzungen in internen Arbeitsgruppen nach Organisationstypen

Typ	Anzahl Mitgl.	Anzahl Sitzg. im Plenum	Anteil mit Sub- komm.	Anzahl Sitzg. in Sub- komm.	n
1 bedeutende Parteien	25	2	18 %	6	15
2 bedeutende Verbände	14	2	14 %	4	15
3 weniger wichtige Verb.	11	2	30 %	5	29
4 weniger wichtige Part.	9	2	13 % *	1	8
5 kleine Kantone	7	2	40 % *	3	5
6 grosse Kantone	6	4	13 % *	10	8
Total	13	2	19 %	5	80

\* sehr kleine absolute Zahlen!

Wie die Tabelle zeigt, arbeiten bedeutende Parteien nicht nur besonders häufig mit Arbeitsgruppen, ihre Arbeitsgruppen haben durchschnittlich auch am meisten Mitglieder: Den Arbeitsgruppen der SVP gehörten bei allen fünf Vorlagen mehr als 20 Mitglieder an, jenen der FDP bei drei Vorlagen und bei der CVP hatte eine Arbeitsgruppe mehr als 20 Mitglieder. Auch die Arbeitsgruppen in bedeutenden Verbänden sind oft relativ umfangreich: Der SGB hat in einer Vorlage eine Kommission mit mehr als 20 Mitgliedern eingesetzt, der Gewerbeverband in zwei Fällen und die Verbindung der Ärzte in der einen sie interessierenden Vorlage. Das Auslandschweizersekretariat ist auch bezüglich des Arbeitsgruppenumfangs ein Sonderfall, denn die Auslandschweizer-Kommission mit ihren 98 Mitgliedern hat sich – zusätzlich zum umfangreichen Vernehmlassungsverfahren – ebenfalls zweimal mit der Vorlage der Krankenversicherung befasst. Keine andere Kommission hatte derart viele Mitglieder.

In den Kantonen werden Arbeitsgruppen nicht nur selten eingesetzt, sie sind in der Regel auch klein; dies trifft sowohl auf kleine, wie auf grosse Kantone zu. – Die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Mitgliederzahlen der Kommissionen in den verschiedenen Typen von Organisationen sind auf dem 1 Prozent-Niveau signifikant.

Was die Zahl der Sitzungen der Kommissionen im Plenum betrifft, so ist sie im allgemeinen auf zwei begrenzt. Eine Ausnahme bildet hier der Kanton Genf, dessen Arbeitsgruppe beim Raumplanungsgesetz 10 Sitzungen im Plenum und eine unbekannt Zahl von Sitzungen in Subkommissionen durchgeführt hat. Subkommissionen sind generell eher selten, die Zahl ihrer Sitzungen variiert stark, liegt aber im allgemeinen über der Zahl der Sitzungen im Plenum.

Die diskutierten Unterschiede für interne Vernehmlassungsverfahren und Arbeitsgruppen beziehen sich alle auf die verschiedenen Typen von Organisationen. Für die fünf unterschiedenen Vorlagen ergeben sich keine derartigen Diskrepanzen: Die Differenziertheit der einzelnen Verfahrensschritte ist im Durchschnitt bei allen fünf Vorlagen sehr ähnlich.

Die *verabschiedenden Gremien* schliesslich haben durchschnittlich zwischen 16 (unbedeutende Parteien) und 35 (bedeutende Parteien) Mitglieder, die durchschnittliche Zahl ihrer Sitzungen liegt in allen Kategorien unter zwei, was bedeutet, dass in den meisten Fällen der Vorstand eine Vorlage in einer oder zwei Sitzungen verabschiedet.

Zusammenfassend lässt sich aufgrund dieser detaillierteren Analyse der einzelnen Verfahrensschritte sagen, dass bedeutende Parteien und Verbände nicht nur eine grössere Zahl von Verfahrensschritten zur Beantwortung einer Vernehmlassung zu einer wichtigen Vorlage einsetzen, sondern dass sie die einzelnen Verfahrensschritte auch differenzierter ausgestalten als die übrigen Einheiten. Am undifferenziertesten verfahren gemäss den diskutierten detaillierteren Indikatoren die kleinen Kantone und die kleineren Parteien. Weniger wichtige Verbände und grosse Kantone liegen dazwischen.

Gesamthaft gesehen ist die Zahl der in die einzelnen Verfahrensschritten einbezogenen Personen aber in allen Einheiten relativ begrenzt, abgesehen von der

extremen Ausnahme des Auslandschweizersekretariats. Schumanns (1971, S. 139) Vermutung, dass der dem Vernehmlassungsergebnis zugrunde liegende Willensbildungsprozess auf die politischen Führungsgremien im Verbands- und Verwaltungsbereich konzentriert ist, wird bestätigt und bedarf nur insofern der Ergänzung, als auch die Führungsgremien der Parteien in neuerer Zeit dazuzurechnen sind.

Geht man von den in diesem Artikel ermittelten Zahlen aus und nimmt zusätzlich an,

- dass die Einheiten, welche die Fragebogen dieser Untersuchung beantwortet haben, repräsentativ sind für alle in die Verfahren einbezogenen Einheiten,
- dass jeder Beteiligte nur an einer Stelle beteiligt gewesen ist und
- dass an jeder Stelle, welche eine interne Vernehmlassung eingereicht hat, durchschnittlich drei Personen beteiligt gewesen sind,

so kommt man für ein sehr wichtiges Vernehmlassungsverfahren durchschnittlich aber immerhin auf *rund 2 000 Personen*, die am einen oder anderen Punkt beteiligt gewesen sind.<sup>22</sup> An keinem anderen Interventionspunkt ist in den betrachteten Entscheidungsprozessen die Beteiligung auch nur annähernd so gross gewesen.

## V. Schluss

Selbst wenn die Zahl der Beteiligten an wichtigen Vernehmlassungsverfahren also beträchtlich ist und weit über derjenigen an anderen Interventionspunkten liegt, so wird das demokratische Potential dieser Verfahren doch nur in begrenztem Masse realisiert. Von einer Beteiligung weiter Kreise der Bürgerschaft kann keine Rede sein. Einen Indikator für die begrenzte Ausnützung der gebotenen Möglichkeiten bildet einmal die Tatsache, dass verschiedene der angefragten organisationellen Einheiten, vor allem kleinere Verbände und Parteien, keine Stellungnahmen eingereicht haben. In dieselbe Richtung weist die Tatsache, dass ein grosser Teil der in internen Vernehmlassungsverfahren angefragten Stellen keine Meinung geäussert haben. Auch die Tatsache, dass in zusätzlichen Verfahrens-

22 Während aufgrund der beiden ersten Annahmen die Zahl der Beteiligten eher zu hoch geschätzt wird ist die Implikation der dritten Annahme weniger klar. Was die erste Annahme betrifft, so haben mit drei Ausnahmen alle wichtigen Einheiten geantwortet, also gerade jene Einheiten, welche die differenziertesten Verfahren durchführen. Bezüglich der zweiten Annahme ist bekannt, dass es zu Rollenakkumulationen kommt, auf die hier nicht weiter eingegangen worden ist. Die dritte Annahme ist insofern restriktiv, als in bedeutenden Sektionen bedeutender Verbände selbst wiederum Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden (vgl. das Beispiel der SGC im Text). Andererseits dürfte es jedoch so sein, dass an den meisten Stellen ein zuständiger Geschäftsführer die Stellungnahmen verfasst. Zudem dürften mehrere Stellen auf ein- und dieselbe Quelle abstellen (vgl. wiederum das Beispiel der SGC). Aufgrund solcher Überlegungen habe ich einen Durchschnitt von 3 Personen gewählt.

schritten verschiedentlich dieselben Akteure aktiv werden, die schon auf anderen Stufen eingegriffen haben, und dass solche zusätzlichen Schritte oft nur der besseren Koordination innerhalb des inneren Kreises der Elite dienen, deutet an, wie begrenzt die Ausnützung des demokratischen Potentials dieser Verfahren ist.

Die Ausnützung dieses Potentials findet einerseits ihre Grenze am *Mangel an Ressourcen* in den angefragten Einheiten. Die Ausarbeitung von rund 30 Vernehmlassungen pro Jahr setzt ein Mass an Ressourcen voraus, das den meisten organisationellen Einheiten im politischen System der Schweiz abgeht. Die zeitlich oft sehr kurzen Fristen setzen auch Einheiten, welche sich nur an einzelnen Entscheidungsprozessen beteiligen, sehr starkem Druck aus.<sup>23</sup> Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die bedeutendsten Parteien und Verbände, welche über die grössten Ressourcen verfügen, auch die differenziertesten Verfahren zur Beantwortung der betrachteten Vorlagen angewendet haben. Kleinere Einheiten, wie etwa die kleinen Kantone, sind durch die Anforderungen der Vernehmlassungsverfahren offensichtlich überfordert. Selbst grosse Parteien, welche in den betrachteten Fragen sehr differenziert verfahren sind, werden durch die Vernehmlassungsverfahren sehr stark belastet. Angesichts ihrer wenig ausgebauten Sekretariate kommen sie durch die vermehrte Berücksichtigung in diesen Verfahren seit 1970 an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit (vgl. dazu den Geschäftsbericht des Bundesrates 1973, S. 2).

Die Ausnützung des demokratischen Potentials der Vernehmlassungsverfahren findet andererseits aber auch ihre Grenze am *Mangel an organisationsinterner Demokratie*. Der vom allgemeinen Schema stark abweichende Fall des Auslandsschweizersekretariates der NHG zeigt, dass auch eine relativ unbedeutende Organisation mit begrenzten Ressourcen ein sehr differenziertes Verfahren, an dem eine grosse Zahl von individuellen Akteuren beteiligt sind, durchführen kann. Die Einmaligkeit dieses Falles ist ein Indiz für den Mangel an organisationsinterner Demokratie in den anderen organisationellen Einheiten.

Angesichts der generell geringen Bedeutung der Vernehmlassungsverfahren in den einzelnen Entscheidungsprozessen kann man sich schliesslich fragen, ob eine Ausnützung des demokratischen Potentials gerade auf dieser Stufe des vorparlamentarischen Verfahrens überhaupt sinnvoll ist. Eine weitere Ausweitung dieser Verfahren – sowohl organisationsintern als auch, was die Zahl der einbezogenen organisationellen Einheiten betrifft – ohne Modifikation der übrigen Verfahrensschritte könnte das Gewicht der Vernehmlassungsverfahren allgemein weiter verringern. Mit der Schweizerischen Handelszeitung (1975) lässt sich somit die Frage stellen, ob die Ausweitung der Vernehmlassungsverfahren nicht in einen grossen „Leerlauf“ ausmündet.

Betrachtet man die Ausbildung differenzierter organisationsinterner Verfahren lediglich unter dem Gesichtspunkt der Wirkung auf die Adressaten der

23 Aus Platzgründen wurde hier auf eine Darstellung des Problems des Zeitdrucks verzichtet, obwohl ich dazu Daten erhoben habe.

Stellungnahme, so liegt ein solcher Schluss tatsächlich nahe: Die Berücksichtigung der Meinung einer organisationellen Einheit durch die zuständige Verwaltungsstelle, welche die Vernehmlassungen verarbeitet, hängt vermutlich weniger vom Grad der Differenziertheit der internen Meinungsbildung in dieser Einheit, als von ihrem allgemeinen Gewicht und vom Gewicht einer allfälligen, von ihr ausgesprochenen Referendumsdrohung ab.

Das Kriterium der externen Wirkung auf den Adressaten ist aber nicht das einzige für die Beurteilung der internen Differenziertheit der Meinungsbildung. Die Ausnutzung des demokratischen Potentials der Vernehmlassungsverfahren hat für die einzelnen organisationellen Einheiten auch einen internen Aspekt: Durch ein differenziertes Verfahren, an dem eine grosse Zahl von Mitgliedern beteiligt ist, kann zu einem verhältnismässig frühen Zeitpunkt in einem politischen Entscheidungsprozess ein Problembewusstsein und ein Wissens- und Erfahrungsschatz in breiteren Kreisen der Organisation geschaffen werden. Durch ein differenziertes Verfahren kann die *erzieherische Wirkung* aktiver Beteiligung (vgl. Pateman 1970) ausgenutzt werden. Auf diese Weise hat die Organisation die Möglichkeit, ihre personellen Ressourcen und ihr Wissen zu vergrössern, was ihr längerfristig auch zu einer gesteigerten externen Wirkung verhelfen könnte. Gleichzeitig bildet sie damit auch einen Beitrag zur Demokratisierung der gesamten Gesellschaft.

### Literatur

- Buser, W. (1969): Die Rolle der Verwaltung und der Interessengruppen im Entscheidungsprozess in der Schweiz. Separatdruck eines in Nr. 11 vom 5. Juni 1969 in der „Schweizerischen Beamtenzeitung“ erschienen Berichts.
- Duncan, O. D. (1975): Partitioning Polytomous Variables in Multiway Contingency Analysis. In: Social Science Research, 4, p. 167–182.
- Ehinger, P. H. (1977): Die Vernehmlassungen der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz. Bern: Generalsekretariat FDP der Schweiz, Vervielfältigung.
- Geser, H. und Hoepflinger, F. (1977): Staatsverwaltung und Sozialstruktur: Ein Vergleich zwischen vier Kantonen. In: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 17, S. 111–35.
- Goodman, L. (1972): A Modified Multiple Regression Approach to the Analysis of Dichotomous Variables. In: American Sociological Review, 37 (Feb.), p. 28–46.
- Hoby, J. P. (1975): Die Stellung der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung im Bund. Studie zu Handen der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.
- Kocher, G. (1967): Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung. Bern: Francke.
- Kriesi, H. (1979): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Ein empirisches Bild des politischen Systems der Schweiz auf Bundesebene. Unveröff. Manuskript der Habilitationsschrift. Zürich: Soziologisches Institut.
- Pateman, C. (1970): Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, R. (1975): Notes on the Local and Cantonal Influence in the Swiss Federal Consultation Process. In: Publius, The Journal of Federalism, Spring, p. 117–26.

Schumann, K. (1971): Das Regierungssystem der Schweiz. Köln: Karl Heymanns Verlag.  
Schweizerische Handelszeitung (1975): Der Leerlauf der 140 Vernehmlassungen. Nr. 47,  
vom 20 November.