

Forschungsprojekt «Faktoren guter Rechtsetzung»

Empirische Erkenntnisse

Tagung vom 31. August 2023

Prof. Andreas Lienhard
Metkel Yosief



Prof. Andreas Glaser
Claudio Baldi



Prof. Felix Uhlmann
Raphael Capaul



Initiierungsphase

Einleitung

Bundesrat will ausserbörslichen Handel mit Derivaten und Finanzmarktinfrastruktur besser regeln

Bern, 29.08.2012 - Der **Bundesrat** hat an seiner heutigen Sitzung **beschlossen, neue gesetzliche Regelungen** für den ausserbörslichen Handel mit Derivaten einzuführen. Gleichzeitig soll die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinfrastruktur angepasst werden. **Das Eidgenössische Finanzdepartement wurde beauftragt, bis im Frühjahr 2013 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.**

Einleitung

- Warum ist die Initiierung interessant?
 - «Der Einfluss auf (gute) Gesetzgebung ist umso grösser, desto eher sie zum Zuge kommt» (Müller & Uhlmann 2013: 57).
 - Kein Bewusstsein der Rechtswissenschaft für politische Entscheidungsprozesse vor formalem Gesetzgebungsverfahren.

Ergebnisse

- Initiierung = lange politische Entscheidungsprozesse
- Drei Prozessdynamiken
 - Angenommene Volksinitiativen
 - Federführung Parlament
 - Federführung Verwaltung
 - Verwaltung zentral
 - Aber: Gesetzesvorhaben abändern → künftige Vetopunkte antizipieren und funktionale Gesetzgebung aufgleisen

Ergebnisse

- Raumplanung: «Und dann haben wir nachher eigentlich im Prinzip begonnen, zu triagieren. (...). Was stösst soweit auf Akzeptanz?»
- Finanzmarkt: «Viele Punkte wurden nicht weiterverfolgt. (...). Man hatte sich also in vielen Sachen angepasst.»
- Migration: «Das Parlament stellte damals fest, dass wir da in kleineren Bereichen mit Anpassungen kommen, welche man zwar nachvollziehen kann. Aber sie wollten uns damals die Chance geben, auf der grünen Wiese alles nochmals anzuschauen.»

Ergebnisse

- Federführung Verwaltung
 - Neuausrichtung durch Verwaltung: In allen drei Politikfeldern und bei grossen/kleinen Gesetzgebungsprojekten
 - Aber: Unter Umständen keine Neuausrichtung
 - Unterschiede zwischen Fällen/Politikfeldern
 - Politische Akteure
 - Instrumente. Motion?

Implikationen für Qualität der Gesetzgebung

- Narrativ 1: «Instant»-Gesetzgebung → übertrieben
- Narrativ 2: Verwaltung sowie Expertinnen und Experten arbeiten «keimfrei», danach folgt «die Politik» → Mythos
 - Negative Sichtweise: viel mehr Politik als gedacht → das ist schlecht
 - Positive Sichtweise: Kriterien guter Gesetzgebung (Notwendigkeit, Adäquanz, Praktikabilität, Akzeptanz, ...) schon viel früher erfüllt als gedacht → das ist gut

Fazit

- Initiierung = politisch umkämpfter Zwischenschritt in der Genese eines Gesetzgebungsprojektes
- Klage über Qualität der Gesetzgebung ist nicht gerechtfertigt

Vorparlamentarische Phase

Zentrale Funktionen der vorparlamentarischen Phase

- **Strukturiertes Vorverfahren**
 - Reduktion von Komplexität
 - Integration verschiedener Interessen
 - Legitimierende Wirkung
 - Erste Konsensbildung
 - Ausarbeitung von Lösungsalternativen

- **Vorbereitung von Gesetzesnormen**
 - Regeln entwickeln
 - Verhalten lenken
 - Zusammenleben ordnen
 - ...

Empirische Ergebnisse: Akteure und Akteurinnen

- **Insbesondere**
 - Der Mensch (Erfahrung, Fachwissen, Kompetenzen, beruflicher Hintergrund)
 - *Verwaltungsintern*: insbes. federführende Verwaltungseinheit, BJ, BK und VIRK
 - *Verwaltungsextern*: Arbeitsgruppen mit Vertretungen aus den Kantonen oder Interessensverbände, Sachverständige

- **Aber auch:**
 - Vertrauen
 - Mehrheitsfähigkeit
 - Zeitdruck
 - rechtlicher Rahmen

Empirische Ergebnisse: Zeitpunkt

- **Einfluss in den Teilphasen**

- Konzeptphase

«Ich glaube, das ist etwas, das man im Gesetzgebungsverfahren aus dem allgemeinen Projektmanagement heraus lernen kann. Wenn Sie ein Projekt machen, müssen Sie im Voraus investieren in die ganze Konzeptphase, in die Planung hinein, es muss durchdacht sein. Sie müssen im Vorhinein investieren.» (Interview, I_M4, Bundesverwaltung)

- Vernehmlassungsverfahren

«[...] Es ist aber in der Vernehmlassung dann auf eine sehr negative Rezeption gestossen. [...] Wenn sich die Kantone nicht so mitgenommen fühlen, baut sich sofort eine gewisse Opposition auf. Das ist uns dann auch ein wenig um die Ohren geflogen. [...]» (Interview, I_R9, Bundesverwaltung)

- Erarbeitung des Vorentwurfs und des Entwurfs

«Wir lesen die Stellungnahmen [anderer Verwaltungseinheiten] durch, überlegen uns, was können wir berücksichtigen. Wo haben wir den Eindruck, dass vielleicht etwas falsch verstanden worden ist, oder wir einfach eine andere Meinung haben. Und da sitzen wir eigentlich immer mit den betroffenen Leuten zusammen, welche diese Stellungnahme verfasst haben und dann geht man einfach Punkt für Punkt durch [...]» (Interview, I_M1, Bundesverwaltung)

Empirische Ergebnisse: Instrumente

- **Einflussmittel**
 - Arbeitsgruppen und Anhörung von Sachverständigen
 - Schriftliche Stellungnahmen im Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren sowie in der Vernehmlassung (unterschiedliche digitale Lösungen)
 - Regulierungsfolgenabschätzung oder ähnliche Evaluationen
 - Informelle Gespräche
 - Besondere Instrumente je nach Fallstudie, z.B.:
 - Durchführung von Konferenzen
 - Hearingverfahren samt Panelveranstaltung
 - Testbetrieb

Empirische Ergebnisse: Vergleich der Politikbereiche

- **Gemeinsamkeiten**

- Bundesverwaltung (federführende Verwaltungseinheit) ist eine wichtige Akteurin
- Frühzeitiger Einbezug der betroffenen Kreise
- BJ, BK und VIRK wichtige verwaltungsinterne Akteure
- Einfluss der äusseren Verfahrensbedingungen: Vertrauen, Mehrheitsfähigkeit und Machbarkeit, Zeitdruck
- Wirtschaftliche Auswirkungen

- **Unterschiede**

- **Migration und Raumplanung**

- Zentraler Einbezug der Kantone
- *Migration*: Viele Hilfswerke und NGOs
- *Raumplanung*: Natur- und Landschaftsschutz
- Starke Politisierung und Polarisierung

- **Finanzmarkt**

- Zentraler Einbezug der Finanzbranche
- Wenige Vertretungen aus dem Konsumentenschutz
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Reputation des Schweizerischen Finanzmarkts, internationaler Druck

Fazit

- Für eine gute vorparlamentarische Phase erfordert es **die richtigen Menschen** für das jeweilige Gesetzgebungsprojekt, eine **gute Projektleitung** sowie ein **gutes Verständnis und die Berücksichtigung der äusseren Verfahrensbedingungen**.
 - Herausforderung: Vertrauen zwischen den Verfahrensbeteiligten; Motivation der Verfahrensleitung; Zeitdruck; Grad der Polarisierung etc.
- **Frühzeitiger Einbezug** der betroffenen Kreise ist zentral – bereits in der Konzeptphase.
 - Herausforderung: Balance zwischen politischer Antizipation und Funktion der vorparlamentarischen Phase

Parlamentarische Phase

Ausgangslage

«Mancher gute Entwurf ist schon im Parlament nach der gesetzestechnischen Seite hin verdorben worden.»

(Kurt Ball, Vom neuen Weg der Gesetzgebung, 1921)

«Für die Qualität und Beständigkeit ihrer Gesetze fühlen sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier gar nicht mehr verantwortlich oder zumindest mitverantwortlich. Im Vordergrund steht der politische Kampf, zuweilen auch der Schaukampf.»

(Alain Griffel, Eine Nebensächlichkeit namens Gesetzgebung, 2022)

Ausgangslage

- Unbehagen gegenüber der parlamentarischen Phase → Störfaktor?
- Parlamentarische Phase als Hindernis auf dem Weg zu guter Gesetzgebung?

Empirische Ergebnisse 1

«Ja [das Vertrauen] ist hier. Mit Herrn Gattiker hatte ich immer ein gutes Verhältnis. Wir hatten auch ausserhalb der Kommission Kontakt. Er hat die Erfahrung gemacht, dass seine Anliegen und seine Intimitäten nicht aus der SPK rausgehen, das hat geholfen. [...] das SECO mit dem entsprechenden Abteilungsleiter hat das Vertrauen auch gehabt und deshalb konnte man gut zusammenarbeiten.»
(Mitglied SPK-N)

Übergreifende Erkenntnisse

- Gesetzgebungsarbeit findet in den Kommissionen statt
→ wichtige Rolle der Parlamentsdienste
- Faktoren «Mensch», «Vertrauen» und «Zeit» zentral
- Verwaltung auch in der parl. Phase eine wichtige Akteurin
- Keine Hinweise auf treibende Kraft der Medien

Empirische Ergebnisse 2

Unterschiede zwischen den Politikfeldern

- Einfluss «externer» Akteure (Lobbyismus): Raumplanung/Migration vs. Finanzmarkt
- Druck durch direktdemokratische Instrumente: Raumplanung/Migration vs. Finanzmarkt

«Initiativen können unterschiedliche Zwecke haben. Dort [RPG 1] war es ein operationeller Zweck: Druck auf das Parlament.» (Mitglied UREK-N)

Fazit

- **Parlamentarische Phase mehr Chance als Bedrohung**

 - Bedingungen für «gute» Gesetzgebungsprozesse gegeben

- **Spannungsfelder**

 - Inhaltliche Kohärenz vs. politische Akzeptanz

 - Erwartungen an das Milizsystem vs. Ressourcen der Bundesversammlung