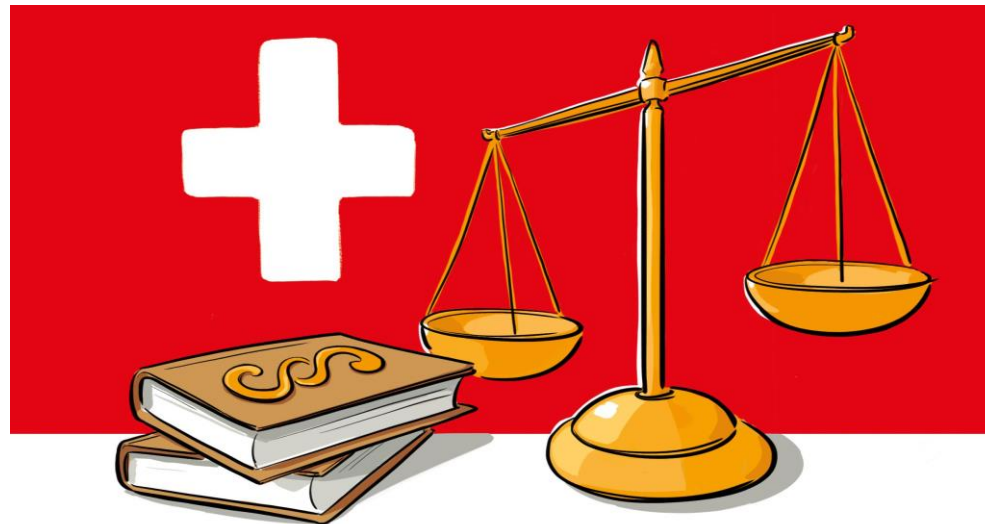


Gute Rechtsetzung – Ein Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Lobbyings privater Akteure



Prof. Odile Ammann, Universität Lausanne

Tagung «Gute Rechtsetzung», Bundeshaus, 31. August 2023

Einleitung

- Leitfragen der heutigen Veranstaltung:
 - Welches sind die Qualitätsmerkmale guter Gesetzgebung? Was macht einen guten Prozess aus?
 - Wer nimmt auf diesen Prozess welchen Einfluss?
- Fokus dieses Referats:
 - Lobbying privater Akteure (insbesondere im Parlament)
 - Rechtswissenschaftliche, verfassungsrechtliche (≠ empirische) Analyse

Übersicht

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung:
Eine verfassungsrechtliche Einordnung
2. Lobbying in der Initiierungs-, vorparlamentarischen
und parlamentarischen Phase

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was ist **Rechtsetzung**?

- Setzen von Recht, d.h. von verbindlichen Normen
- Fokus des heutigen Referats: Gesetze = generell-abstrakte Normen
- Parlament als oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV), die mit Rechtsetzungsbefugnissen betraut ist (Art. 163 ff. BV)
- Exekutive (Art. 174 BV) und Verwaltung (Art. 178 Abs. 1 BV): Vollzug und Beteiligung an der Rechtsetzung (Art. 181 f. BV)
- Volk und Kantone: Direktdemokratische Instrumente (Art. 138 ff. BV)

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was ist **gute** Rechtsetzung?

- Normative, umstrittene Frage
- Unterschiedliche normative Perspektiven möglich, u.a. jene des Verfassungsrechts

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was ist **gute** Rechtsetzung aus Sicht der Verfassung?

- Präambel: Schweizervolk und Kantone als Verfassungsgeber
- Art. 2 BV: Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes (Abs. 1) und Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt (Abs. 2) durch die Eidgenossenschaft
- Art. 5 Abs. 2 BV: Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse sein
- Art. 36 Abs. 2 BV: Grundrechtseinschränkungen müssen u.a. durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein
- Art. 161 BV: Instruktionsverbot (die Parlamentarier:innen stimmen ohne Weisungen und legen ihre Interessenbindungen offen)
- Yosief: Pflicht zu rationaler Rechtsetzung [Art. 5 Abs. 3/Art. 9 BV (*Treu & Glauben/Willkürverbot*), Art. 8 BV (*Rechtsgleichheit*)?]

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was ist **gute** Rechtsetzung aus Sicht der Verfassung?

- In einer Demokratie obliegt es dem Gesetzgeber, den **Inhalt** des öffentlichen Interesses zu identifizieren
- Die Verfassung schreibt lediglich gewisse **formale, materielle** und **prozedurale Elemente** vor (zur formalen, materiellen und prozeduralen Rationalität siehe Yosief):
 - Der Gesetzgeber ist einzig dem **Volk** verpflichtet, dessen Interessen er repräsentiert
 - Der Gesetzgeber muss das öffentliche Interesse **frei von Abhängigkeiten** identifizieren
- Implikationen für das Lobbying privater Akteure?

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was ist **Lobbying**?

- Definition: Versuch natürlicher oder juristischer Personen, die im Rechtsetzungsprozess keine rechtliche Autorität haben, die Inhaber dieser Autorität zu beeinflussen
- Ausgenommen von dieser Definition: Einzelne Bürger:innen, die in ihrem eigenen Namen handeln

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung



NZZaS, 2019
(© Andrea
Caprez)

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

Was bedeutet gute Rechtsetzung für das Lobbying privater Akteure?

- Aus der Perspektive guter Rechtsetzung ist Lobbying nicht schädlich, sondern höchstens **ambivalent**
- Das Lobbying privater Akteure kann den Prozess der Identifizierung des öffentlichen Interesses **unterstützen**, aber auch **verzerren**

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

- Zu solchen Verzerrungen kommt es, wenn das Lobbying privater Akteure **Abhängigkeiten** schafft
- Problematisch sind u.a. zwei Arten von Abhängigkeiten:
 - **Finanzielle** und **materielle** Abhängigkeiten
 - **Epistemische** Abhängigkeiten (Zugang zu Wissen)

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

- Abhängigkeitsfaktoren im Schweizer Milizparlament:
 - **Finanzielle** und **materielle** Abhängigkeiten:
 - Beschränkte Ressourcen der Milizparlamentarier:innen werden u.a. durch **Mandate** kompensiert
 - Problem 1: Milizsystembedingte **Mandatshäufungen** lassen faktisch **wenig Zeit** für das parlamentarische Amt übrig
 - Siehe Sciarini et al. 2017 & Auswertung Swissinfo 2020:
 - Medianer Gesamtbeschäftigungsgrad (ohne Hauptberuf und Mandate): NR 87%, SR 71%
 - Durchschnittl. Anzahl Mandate: NR 6.4, SR 9
 - Problem 2: Milizsystembedingte Verflechtungen können zu einer **faktischen Weisungsgebundenheit** führen

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

19.414

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen

Eingereicht von:



RIEDER BEAT

Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP.
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

Berichterstattung:

MINDER THOMAS, RIEDER BEAT

Einreichungsdatum:

21.03.2019

Eingereicht im:

Ständerat

Stand der Beratungen:

Erledigt

- Baldi: „Oft sind es einzelne wenige Kommissionsmitglieder, die durch ihre besondere Verbundenheit mit dem jeweiligen Gegenstand der Gesetzgebungsprojekte den Prozess stark prägen.“

1. Lobbying im Parlament und gute Rechtsetzung

- Abhängigkeitsfaktoren im Schweizer Milizparlament:
 - **Epistemische** Abhängigkeiten (Zugang zu **Wissen**):
 - Beschränkte **Personal-/Sachmittel** der Parlamentarier:innen, bescheidene Ressourcen der **Parlamentsdienste** (zu deren **Bedeutung** siehe auch Baldi)
 - Wissen kann stattdessen über das **Milizsystem** gewonnen werden, doch dieser Zugang zu Wissen ist **selektiv**:
 - Problem 1: **Privilegierter Status** gewisser Lobbygruppen in der Bereitstellung von Informationen (siehe auch Baldi zur **Gefahr der Einseitigkeit**)
 - Problem 2: Die Informationen, die Interessengruppen liefern, sind keine **unabhängige Forschung** (ähnlich Capaul; Yosief: **Politische Rationalität überwiegt oft Wahrheitsfindung**)

Wyss R., Maier S., Ammann O., Grüninger S., Farman D., *Wer wird gehört? Wissenschaftler:innen in den Anhörungen der parlamentarischen Sachbereichskommissionen*, (2023) 18:3 Swiss Academies Communications



Unil

UNIL | Université de Lausanne

2. Lobbying in der Initiierungs-, vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase

	Initiierungsphase (Agenda Setting)	Vorparlamentarische Phase	Parlamentarische Phase
Innerhalb institutionalisierter Formate	<ul style="list-style-type: none"> • Volksinitiativen • Referenden • „weitere institutionalisierte Kanäle, welche nicht per se Agenda Setting-Instrumente sind“ (Capaul) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung an sounding boards, runden Tischen • Einsitznahme in ausserparlamentarischen Kommissionen • Beteiligung an Vernehmlassungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an parlamentarischen Kommissionsanhörungen (siehe auch Baldi zur Bedeutung der Kommissionsarbeit und zur Anhörung von Interessengruppen)
Ausserhalb institutionalisierter Formate	<ul style="list-style-type: none"> • Outside lobbying (z.B. Beiträge in den Medien, Public Relations, öffentliche Veranstaltungen) • (Inside lobbying) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inside lobbying (z.B. direkte Kontaktaufnahme) • (Outside lobbying) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inside lobbying (z.B. direkte Kontaktaufnahme, Informationsveranstaltungen, milizsystembedingte Interaktionen) • (Outside lobbying)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
odile.ammann@unil.ch

Unil

UNIL | Université de Lausanne