

Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik

Thomas Widmer
Institut für Politikwissenschaft
Universität Zürich

Swiss Forum on Conservation Biology: Biodiversität und Politik – SWIFCOB 15
Universität Bern, 16. Januar 2015

1

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

1. Grundlagenirrtümer

3

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Aufbau

1. Vier Grundlagenirrtümer
2. Vier Arenen politischer Entscheidungsprozesse
3. Evidenz im politischen Prozess
4. Fazit

2

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

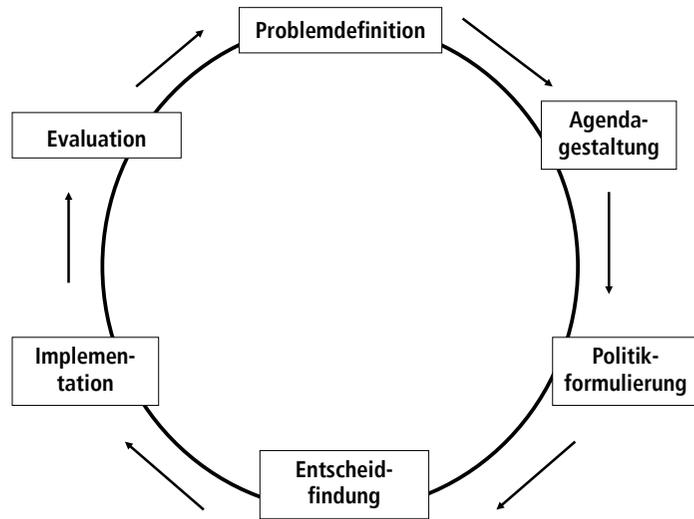
Grundlagenirrtum 1

Der politische Entscheidungsprozess wird mit einem politischen
Entscheid abgeschlossen.

4

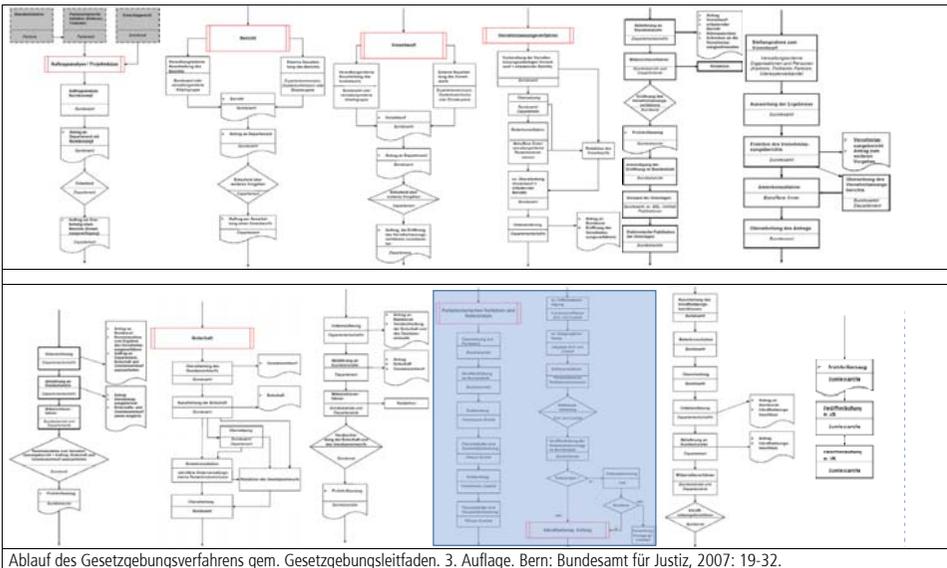
Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Politik-Zyklus (policy cycle)



Grundlagenirrtum 2

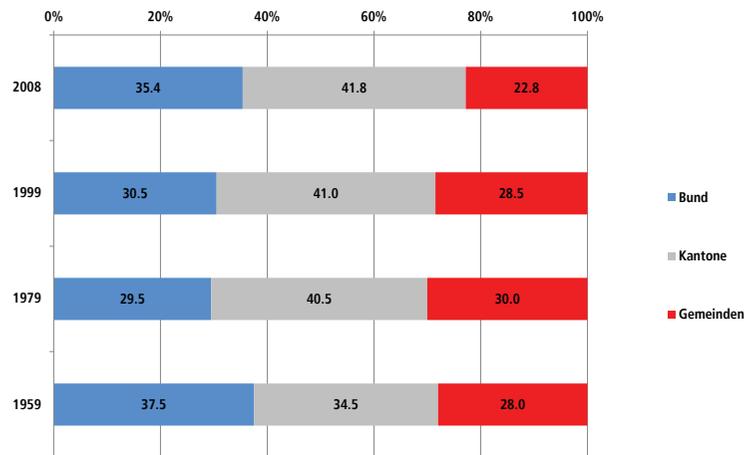
Politikerinnen und Politiker bestimmen Verlauf und Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse.



Grundlagenirrtum 3

Schweizer Politik ist Bundespolitik.

Anteile der drei föderalen Ebenen an den Gesamteinnahmen der öffentlichen Hand (in %, Doppelzählungen)



Quelle: BFS, Statistisches Lexikon der Schweiz; eigene Berechnungen

Grundlagenirrtum 4

Politische Entscheidungsprozesse dienen der Definition effektiver und effizienter Lösungen politischer Probleme.

2. Vier Arenen politischer Entscheidungsprozesse

1. Expertengruppe
2. Vernehmlassung
3. Parlament
4. Direkte Demokratie

Expertengruppen – ausserparlamentarische Kommissionen

- „Milizverwaltung“ des Bundes (Germann 1981; 1985; 1998: 90-102)
- Drei wesentliche Funktionen:
 - Expertise und Beratung z. B. zur Vorbereitung von Gesetzen
 - Prüfung der Umsetzbarkeit neuer Rechtsgrundlagen
 - Einbindung verschiedener Interessengruppen in Prozess
- Auswahlkriterien: Repräsentativität und Expertise (traditionell starke Stellung der (Spitzen-)Verbände)
- Verwaltungskommissionen (Beratung und Entscheidungsvorbereitung) oder Behördenkommissionen (Entscheidungsbefugnisse)

Anzahl Kommissionen 2014

Departement	Behördenkommissionen	Verwaltungskommissionen	Anzahl
EDA	1	2	3
EDI	14	35	49
EJPD	2	5	7
VBS	1	9	10
EFD	1	4	5
WBF	3	25	28
UVEK	7	13	20
Total	29	93	122

Quelle: <http://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/statgremien.html>; Stand: 16.10.2014

Vernehmlassungsverfahren

- Vorentwurf
- Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien, Spitzenverbänden, weiteren Organisationen (letztere fallspezifisch)
- Auswertung durch die Verwaltung (Auswertungsbericht)
- Entwurf (~ Botschaft; Gesetzesentwurf und erläuternder Bericht)

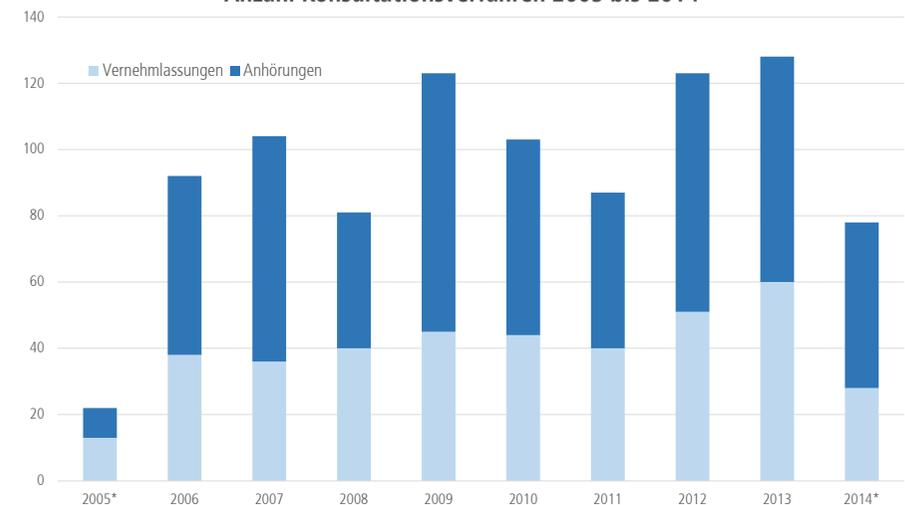
Das Vernehmlassungsverfahren wird auch als wichtigste Phase im politischen Entscheidungsprozess bezeichnet (Linder et al. 1979: 46; Buser 1969: 124).

Unterscheidung in Vernehmlassung (Parlament/Bundesrat) und Anhörung (Departemente, Ämter, Kommissionen) seit 2005 soll demnächst wieder entfallen.

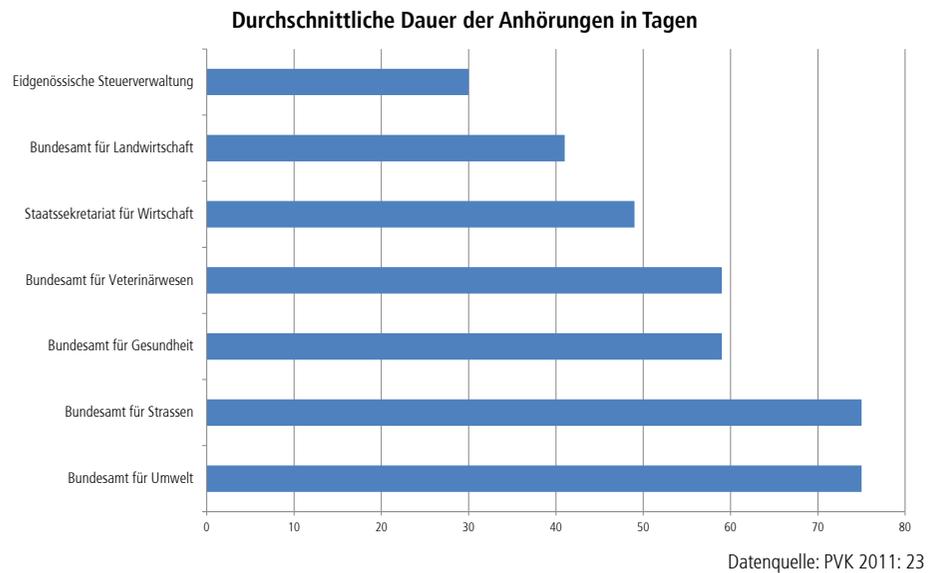
Bedeutung der Kommissionsphase

- Professionalisierung der Verwaltung zu Lasten der „Milizverwaltung“ (Expertengruppen)
- Zunehmende Bedeutung der Verwaltungskommissionen (Liberalisierung; ‚Independent Regulatory Agencies‘)
- Politisierung der Kommissionen erschwert Kompromissfindung.
- Kommissionen erfüllen ihre Aufgabe, Kompromisse bei konfliktreichen Vorlagen zu finden, nur unzureichend. Der gleiche Konflikt taucht in der Regel in der Parlamentsdebatte wieder auf (Varone 2006: 306).

Anzahl Konsultationsverfahren 2005 bis 2014



Quellen: Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2011:10 (Jahre 2005 bis 2010); <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/past.html> [8.1.2015] (2010-2014)



Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens

- Akzeptanztest und Verbesserung der Vorlage zur Steigerung ihrer Referendumsfähigkeit durch Einbezug möglichst aller referendumsfähigen Gruppen (Papadopoulos 1997: 78).
- Gemäss Senti und Schläpfer (2004: 59) Politikverträglichkeitsprüfung zur Informationsbeschaffung, Praktikabilitätstest hinsichtlich Vollzug und Vorbereitung politischer Akteure auf Richtungsänderungen.

Repräsentativität und Einfluss im Vernehmlassungsverfahren

- Repräsentativität als Erfolgsfaktor, jedoch keine Garantie für die Repräsentativität wegen der Differenzen der Akteure bezüglich Reputation und Ressourcen (Papadopoulos 1997: 79-80).
- Keine Regeln zur Gewichtung der Stellungnahmen (Sager und Steffen 2006: 153). Diese bleibt intransparent und erfolgt unsystematisch (Klöti und Vögeli 2005: 292).

Beispiele Strategie Biodiversität

• Strategie Biodiversität Schweiz

Vernehmlassung *Behörde:* Bundesrat *Form:* Schriftliches Verfahren

Der vorliegende Entwurf der Strategie Biodiversität Schweiz ist das Ergebnis der Umsetzung des parlamentarischen Auftrags aus der Legislaturplanung 2007–2011 und des Bundesratsbeschlusses vom 01.07.2009, welcher die Erarbeitung einer schweizerischen Strategie Biodiversität verlangt. Der Entwurf enthält zehn strategische Ziele, an denen sich die nationalen Akteure in den kommenden Jahren bis 2020 zu orientieren haben, um die Biodiversität zu erhalten und zu fördern.

Verfahren eröffnet am: 16.09.2011 Frist abgelaufen am: 16.12.2011

• Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz

Anhörung *Behörde:* Amt *Form:* Schriftliches Verfahren

Der Bundesrat hat die Strategie Biodiversität Schweiz am 25.04.2012 angenommen. Ein Aktionsplan, um die Erhaltung der Biodiversität in der Schweiz langfristig sicherzustellen, wurde partizipativ erarbeitet. Der Aktionsplan konkretisiert die Massnahmen, um die zehn strategischen Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz zu erreichen.

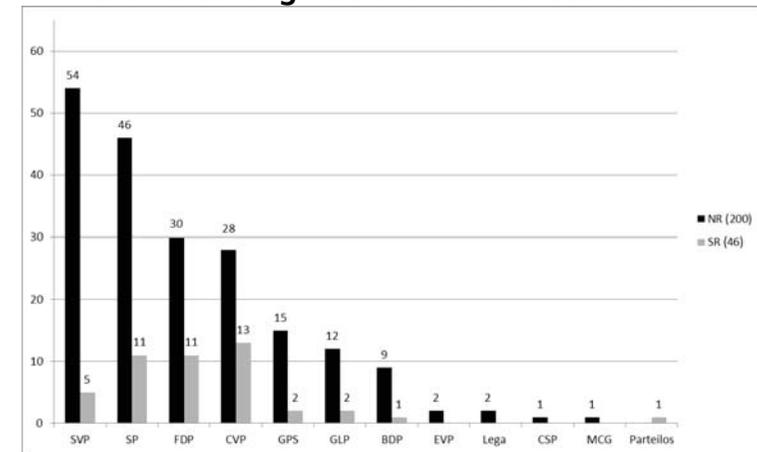
Eröffnung geplant: 02.2015 Abschluss geplant: 05.2015

Das Parlament

Funktionen des Parlaments

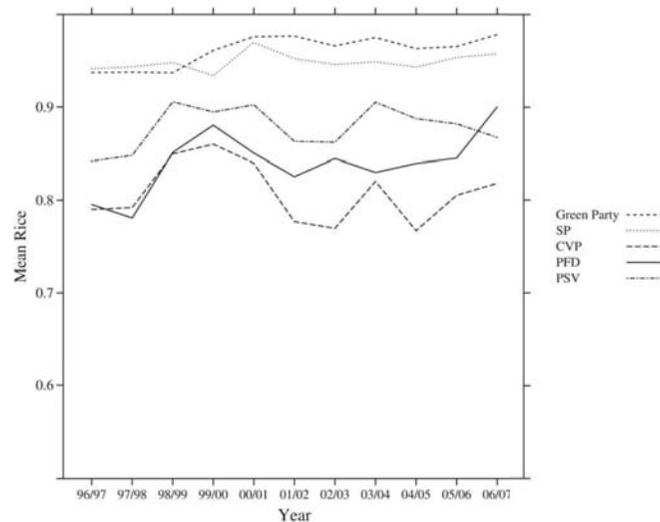
- Rechtsetzungsfunktion
- Aufsichtsfunktion
- Budgetkompetenz
- Wahlfunktion
- Repräsentationsfunktion

Sitzverteilung Nationalrat und Ständerat



Quelle: eigene Darstellung basierend auf www.parlament.ch, Stand 14.10.2011

Figure 1: Party Unity Over Time in the Swiss Parliament

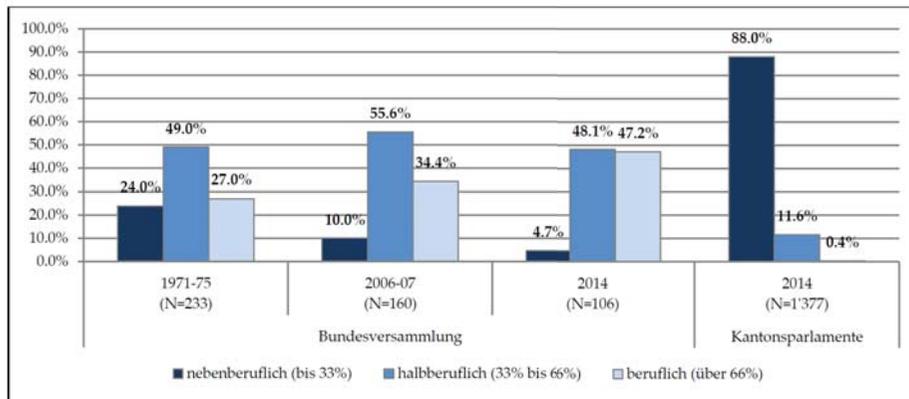


Quelle: Traber et al. 2014:200.

Zusammenfassung zum Bundesparlament

- schwache Stellung im politischen System trotz formal weitreichender Befugnisse
- starke Beeinflussung durch Bundesverwaltung
- eher geringe Fraktionsgeschlossenheit
- zunehmende Professionalisierung

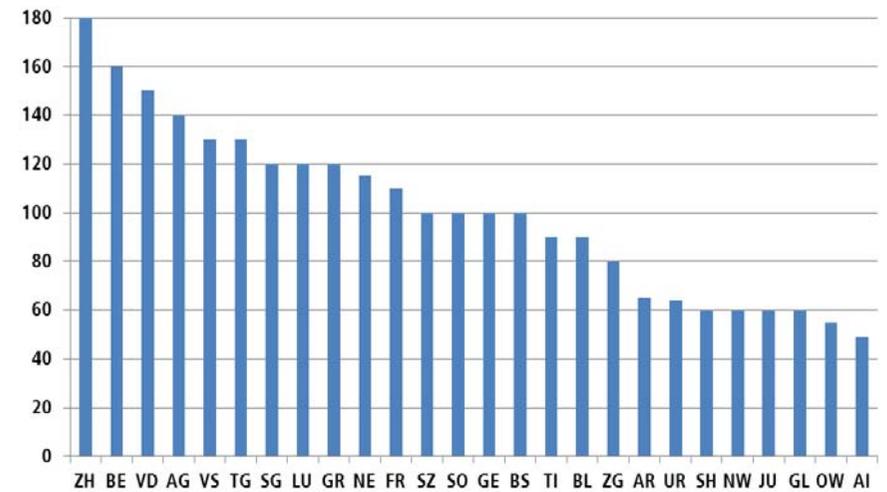
Abbildung 7: Zeitaufwand der Parlamentsmitglieder im Vergleich mit bisherigen Studien



Antworten auf die Frage *Wenn Sie das letzte Jahr betrachten, wie viel Prozent eines Vollpensums haben Sie für Ihr Amt im Parlament vertendet?*, gruppiert anhand der Kategorisierung von Kerr (1981). Daten für die Bundesversammlung 1971-75 sowie 2006-07 gemäss Bütikofer (2014: 70). Für die Kantonsparlamente sind keine vergleichbaren Daten verfügbar.

Quelle: Eberli et al. 2014: 12

Strukturmerkmale der kantonalen Legislativen



Quelle: Eberli et al. 2014: 3

Fraktionsgeschlossenheit Zürcher Kantonsrat

Tabelle 7: Fraktionsgeschlossenheit der Fraktionen im Kantonsrat, 2011-14

	N	2011-2013		2013-2014	
		Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
CVP	9	99.7%	99.2%	99.6%	99.4%
FDP	23	99.5%	99.5%	99.4%	99.4%
EDU	5	98.2%	97.6%	99.1%	99.2%
BDP	6	98.3%	97.9%	98.8%	98.7%
SVP	54	98.2%	97.9%	98.8%	98.4%
GLP	19	97.2%	97.1%	98.7%	98.7%
SP	35	98.3%	98.1%	98.5%	98.6%
EVP	7	96.9%	97.0%	98.3%	98.3%
GP-CSP-AL	22	95.9%	96.0%	96.6%	96.9%
Kantonsrat	180	49.7%	61.2%	38.2%	53.1%

Quelle: Bütikofer/Widmer 2014: 16

Die kantonalen Legislativen unter Druck

- Bundeskompetenzen, Bundesversammlung
- Gemeindeautonomie, Gemeindevertretungen
- Mitwirkung des Volkes: Initiative, Referendum, Landsgemeinde
- Volkswahl der Regierung
- Kompetenz der Verwaltung

Direkte Demokratie

Angenommene und verworfene Vorlagen

Anzahl (Annahmerate in %)	1848 – 1950	1951 – 1980	1981 – 2014	Total
Obligatorische Referenden	63 (68%)	75 (77%)	79 (77%)	217 (75%)
Fakultative Referenden	54 (37%)	37 (51%)	85 (69%)	176 (56%)
Volksinitiativen (inkl. Volksinitiativen mit Gegenentwurf)	37 (19%)	38 (0%)	121 (12%)	196 (11%)
Gegenentwürfe zu Volksinitiativen	3 (67%)	8 (50%)	5 (0%)	16 (38%)
Total	154 (47%)	150 (54%)	285 (47%)	589 (49%)
Vorlagen / Jahr	1.5	5.0	11.9	2.9

Quelle: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html

Übersicht zur Entwicklung der direkten Demokratie seit 1848

	1848	1874	1891	1921	1949	1977	2001	2003	2009	2011
Verfassungsreferendum										
Verfassungsinitiative auf Totalrevision										
Gesetzesreferendum fakultativ										
Verfassungsinitiative auf Teilrevision										
Staatsvertragsreferendum obligatorisch										
Staatsvertragsreferendum fakultativ										
Resolutives Referendum (fakultativ/obligatorisch)										
Allgemeine Volksinitiative										

Grau: Bestand; dunkelgrau: Erweiterungen des Geltungsbereichs. Eigene Darstellung, basierend auf Linder 2005:248.

Rolle der Initiative: Gaspedal

1. Initiative als Ventil
2. Initiative als Schwungrad und Verhandlungspfad
3. Initiative als Katalysator
4. Initiative als Wahlhelfer

Rolle des Referendums: Bremse

1. Konsensbildende Wirkung
2. Innovationshemmende Wirkung
3. Integrationswirkungen

Quelle: Linder 2005

3. Evidenz im politischen Prozess

Evidenz ~ systematische & transparente Information zur Effektivität und Effizienz staatlicher Massnahmen

33

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Carol H. Weiss (2001): Four I's

- ideology
- interest
- institutional norms and practices
- information

35

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

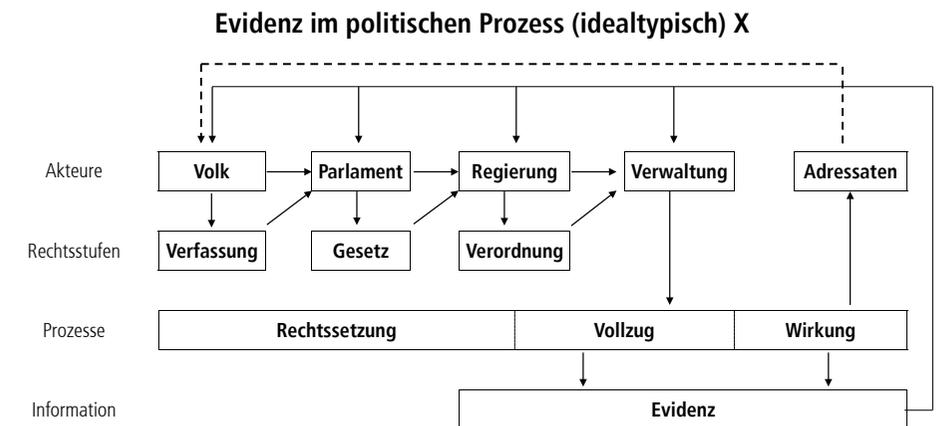
Reprise Grundlagenirrtum 4

Politische Entscheidungsprozesse dienen der Definition effektiver und effizienter Lösungen politischer Probleme.

- **garbage can model** (Cohen/March/Olsen 1972)
- **symbolische Politik** (Edelman 1964)

34

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich



36

Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Fazit

Konsensdemokratie und Korporatismus

„policy making in Switzerland is oriented toward gathering support more than toward gathering evidence“ (Widmer/Neuenschwander 2004:391)

Föderalismus im Kleinstaat

Kleinteiliges, verflochtenes Mehrebenensystem reduziert Reformressourcen, vervielfacht aber Lernopportunitäten.

Milizsystem, Parlament und Parteien

Erosion des Milizsystems fördert Professionalisierung, stärkt aber auch ideologie- und interessengetriebene Parlamente und Parteien.

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Literatur

- Bundesamt für Justiz (Hrsg.) (2007): Gesetzgebungleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Bern: BJ.
- Buser, Walter. (1969) : Le rôle de l'administration et des groupes dans le processus de décision en Suisse. *Annuaire suisse de science politique* 9: 121-135.
- Bütikofer, Sarah/Widmer Thomas (2014): Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015. Jahresbericht Amtsjahr 2013/2014. Zürich: Kantonsrat Zürich.
- Eberli, Daniela/Bundi, Pirmin/Frey, Kathrin/Widmer, Thomas (2014): Befragung Parlamente und Evaluationen. Ergebnisbericht. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.
- Edelman, Murray (1964): *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Germann, Raimund E. (1981): Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes. Bern: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1985): *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne : Presses polytechniques romandes.
- Germann, Raimund E. (1998): *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*. Band 1. Bern: Haupt.
- Klöti, Ulrich/Vögeli, Chantal (2005): Das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Zur Partizipation gesellschaftlicher Akteure in Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren. *iusfull* 6:286-294.
- Linder, Wolf/Hotz, Beat/Werder, Hans (1979): *Planung in der schweizerischen Demokratie*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1):1-25.
- Papadopoulos, Yannis (1997): *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2011): *Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes*. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. Juni 2011. Bern: Parlamentsdienste.
- Sager, Fritz/Steffen, Isabelle (2006): Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag NZZ, S. 152-173.
- Senti, Martin/Schläpfer, Martina (2004): Die Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 15(2): 49-63.
- Traber, Denise/Hug, Simon/Sciarini, Pascal (2014) Party Unity in the Swiss Parliament: The Electoral Connection. *Journal of Legislative Studies* 20(2): 193-215.
- Varone, Frédéric (2006): *L'administration fédérale*. Dans: Klöti, Ulrich et al. (éds): *Manuel de la politique suisse*. Zurich : Verlag NZZ, pp. 289-316.
- Weiss, Carol H. (2001) : What kind of evidence in Evidence-Based policy? Third International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, July 2001. CEM Centre, University of Durham.
- Widmer, Thomas/Neuenschwander, Peter (2004): Embedding evaluation in the Swiss federal administration: Purpose, institutional design, and utilization. *Evaluation* 10(4): 388-409.