

Schweizer Politik



Contents

1.	Performanz des Schweizer politischen Systems.....	4
1.1.	Performanzforschung und Performanzziele	4
1.2.	Institutionelle Determinanten: Typologien.....	5
1.2.1.	Machtkonzentration in der Exekutive	6
1.2.2.	Beziehung zwischen Exekutive und Legislative	6
1.2.3.	Parteiensystem	6
1.2.4.	Wahlsystem.....	7
1.2.5.	Verbändesystem	7
1.2.6.	Grad der Dezentralisierung.....	7
1.2.7.	Machtkonzentration in der Legislative	7
1.2.8.	Verfassung.....	8
1.2.9.	Gerichtliche Prüfungsmöglichkeiten.....	8
1.2.10.	Notenbank.....	8
1.3.	Erweiterung von Lijpharts Theorie (Vatter)	8
1.4.	Entwicklung der Schweizer Konsensdemokratie seit 1997 (Vatter)	10
1.5.	Wie gut schneiden verschiedene Demokratien ab?	10
1.5.1.	Demokratische Performanz	10
1.5.2.	Soziale und wirtschaftliche Performanz	11
2.	Politische Parteien	12
2.1.	Wen mobilisieren politische Parteien in der Schweiz?	12
2.2.	Sozio-strukturelle Elektorate der Schweizer Parteien	13
2.3.	Wie gut mobilisieren politische Parteien in der Schweiz?	14
2.4.	Wen repräsentieren die Schweizer Parteien? Konfliktlinien und Kongruenz.....	16
3.	Verbändesystem	18
3.1.	Wen und wie gut mobilisieren sie?	18
3.1.1.	Arbeitgebendenverbände	18
3.1.2.	Gewerkschaften	19
3.1.3.	Fazit: Performanz der Interessenmobilisierung.....	20
3.2.	Sozialpartnerschaft in der Schweiz	20
3.2.1.	Zwei Pfeiler der Sozialpartnerschaft.....	20
3.2.2.	Historische Entwicklung.....	21
3.2.3.	Gründe für die Sozialpartnerschaft.....	22

3.2.4.	Entwicklung der Sozialpartnerschaft seit den 1990er Jahren	22
3.2.5.	Fazit: Performanz der Interessensvertretung.....	22
4.	Entscheidungsprozesse und Machtverteilung	23
4.1.	Erklärung der langen Prozessdauer	23
4.1.1.	Mittlere Dauer der Entscheidungsprozesse in der Schweiz (in Monaten)	23
4.1.2.	Der legislative Prozess der Schweiz	23
4.1.3.	Länge und Bedeutung der einzelnen Phasen	24
4.1.4.	Effektivität von Konsultationen zu Konfliktreduktion	25
4.2.	Veränderung der Entscheidungsprozesse.....	26
4.3.	Machtverteilung in der Schweizer Politik	27
4.3.1.	Der "innere" Kreis der Macht (Kriesi 1980)	27
4.3.2.	Veränderung der Machtverteilung (Sciarini 2014)	29
5.	Entstehung und Profil des Schweizer Sozialstaates	30
5.1.	Einführung.....	30
5.2.	Pfeiler des Schweizer Sozialstaats.....	30
5.2.1.	Altersvorsorge.....	31
5.2.2.	Gesundheitsversorgung	32
5.2.3.	Arbeitslosenversicherung	32
5.2.4.	Familienpolitik.....	32
5.2.5.	Sozialhilfe	33
5.3.	Verortung	33
5.4.	Erklärungen	34
5.5.	Lernziele	35
6.	Sozialpolitik.....	36
6.1.	Einleitung.....	36
6.2.	„modernisierende Kompromisse“ bis ca. Mitte 2000er	36
6.2.1.	Rentenpolitik.....	36
6.2.2.	Familienpolitik.....	37
6.2.3.	ALV-Reform 1995	37
6.3.	Prozedurale Performanz	38
7.	Wirtschaftspolitik	40
7.1.	Merkmale des traditionellen Schweizer "Produktionssystems"	40
7.2.	Zentraler Erklärungsansatz.....	40

7.2.1.	Generell.....	40
7.2.2.	Katzenstein.....	41
7.2.3.	Mach	41
7.3.	Performanzprobleme des "liberalen Korporatismus" in der Schweiz	41
7.4.	Transformation des Schweizer Modells seit den 1990er Jahren	42
7.4.1.	Gründe der Erosion: Woher der Druck? Warum zu diesem Zeitpunkt?	42
7.4.2.	Liberalisierungspolitik: wichtigste Reformen	43
7.4.3.	Politik der Liberalisierung der 90er Jahre	44
7.5.	Lernziele Wirtschaftspolitik.....	45
8.	Die Schweiz und die EU	46
8.1.	Historische Entwicklung : Etappen der EU Integration und der Schweizer EU Politik 46	
8.2.	Spannungsfelder in den letzten 10 Jahren.....	48
8.2.1.	Steuerpolitik.....	48
8.2.2.	Personenfreizügigkeit	49
8.2.3.	Zukunft der Bilateralen	49
8.3.	Europapolitische Entscheidungsdilemmata im Schweizer Elektorat.....	51
9.	Umwelt- und Klimapolitik.....	52
9.1.	Etappen der Schweizer Umwelt- und Klimapolitik	52
9.2.	Governance von Umwelt- und Klimapolitik in der Schweiz: allgemeine und spezifische Herausforderungen	52
9.3.	Reformperformanz: Mehrheitsfähigkeit von klimapolitischen Abstimmungsvorlagen 53	
9.4.	Abschluss.....	54
10.	Abschluss.....	55
10.1.	Traber	55
10.2.	Frick.....	56
10.3.	Freiburghaus und Müller	56

1. Performanz des Schweizer politischen Systems

1.1. Performanzforschung und Performanzziele

Definition: Performanz

"Degree to which desired goals are achieved in a political system (due to political factors)"

-> Welches sind die "desired goals"? Können sie allgemein identifiziert werden?

-> Sind Systeme überhaupt vergleichbar?

Systematisierung von Zielen: Politische Produktivität nach Almond et al

Bedürfnisebene	Zielebene	politische Güter / Ziele
Staat	System	Systemerhalt
	System	Systemanpassung
	Prozedural	Partizipation/Legitimität
	Prozedural	Gesetzestreue/Pflichterfüllung
	Prozedural	Rechtsstaatlichkeit
BürgerInnen	Policy	Sicherheit
	Policy	Freiheit
	Policy	Wohlfahrt

Probleme des Konzeptes von "politischer Produktivität"

- Gewisse Kriterien sind nur für Demokratien relevant (Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit)
- Wichtige Aspekte fehlen, wie z.B. die Handlungsfähigkeit (decisional efficacy) von Regierungen
- Begründung der substanziellen Ziele (z.B. „distributive Equity“)
 - > Können nicht so einfach als gegeben genommen werden
 - > Nicht alle Demokratien streben gleiche Verteilung an

Systemisierung von Zielen nach Roller

	Substanzielle Ziele	Prozedurale Ziele
Systemische Performanz	Konkrete Policy-Ziele, wie z.B. Sicherheit, Wohlfahrt, Umweltschutz	Ziele, welche zur Erreichung der substanziellen Ziele wichtig sind, wie z.B. Effizienz, Stabilität, Systemerhalt
Demokratische Performanz	Konkrete merkmale demokratischer Outcome-Qualität, wie z.B. Freiheit, Gleichheit, Responsivität	Merkmale demokratischer Prozessqualität, wie z.B. Rechtsstaatlichkeit, Verantwortlichkeit, Beteiligung

Abschliessend:

- Starke Verbindung der Performanzforschung mit der vergleichenden Demokratieforschung
- Ausgeprägter institutioneller Fokus dieser Literatur: Welches sind die besten Regeln für Demokratien?
- Ambitionierte Forschung: Demokratien „geeignete“ Regeln geben („constitutional engineering“, z.B. Nordirland, Irak (Stabilität); Italien (Wahlrechtsreform))

1.2. Institutionelle Determinanten: Typologien

Wichtigste institutionelle Unterscheidungen/ Typen:

- parlamentarische vs. präsidentiale Demokratien (Shugart/Carey 1992): Beziehung Exekutive und Legislative
- Konsensdemokratie vs. Majorzdemokratie (Lijphart 1999, 2012)
 - Erweitert Demokratiemodell um weitere Faktoren
- Viele/wenige Vetospieler (Tsebelis 1999)
 - Lijpharts Modell vereinfachen
 - Es geht um Anzahl Vetospielende in einem System

Konsensdemokratie vs. Majorzdemokratie (Lijphart 1999, 2012)

- Ausgangspunkt: die Typologie von Lijphart: UK vs. Schweiz
 - Dann: Erweiterung und Vergleich von 36 Demokratien
- Eine (Schweizerische) Erweiterung von Lijphart's Typologie: Vatter 2009
 - Miteinbezug der direkten Demokratie
- Vom Extremfall zum Normalfall? Entwicklung der Schweizerischen Konsensdemokratie seit 1997 (Vatter 2008)
 - Verwendet Typologie KD - MD
- Von der Konsensdemokratie ("zentripetal", Verständigung) zur „zentrifugalen Demokratie“ (Polarisierung): Vatter 2016 und Bochsler et al.
 - Wie Konsensdemokratie entzaubert wird

Majorz- und Konsensdemokratien unterscheiden sich auf 10 Kriterien

1. Machtkonzentration in der Exekutive
2. Beziehung zwischen Exekutive und Legislative
3. Parteiensystem
4. Wahlsystem
5. Verbändesystem
6. Grad der Dezentralisierung
7. Machtkonzentration in der Legislative (Kammern)
8. Verfassung
9. Gerichtliche Prüfungsmöglichkeiten
10. Notenbank

-> 1 - 5: Machtteilung zwischen Akteuren; 6 - 10: Machtteilung zwischen Institutionen

-> Gemeinsame Logik (Konzentration der Verteilung von Macht)

-> Vor- und Nachteile bezüglich Performanz

1.2.1. Machtkonzentration in der Exekutive

- UK: Dominanz von Einparteien-Mehrheitskabinetten aufgrund des Mehrheitswahlsystems. Kaum Koalitionsregierungen.
 - Extremform der Machtkonzentration
 - Absolute Macht während Legislaturperiode
 - 100% der Regierung mit weniger als 50% der Stimmen möglich
- Schweiz: grosse Koalition in der Schweiz seit 1959 (Zauberformel)
 - Oversized Coalitions

-> Indikator: Anteil der Zeit (1945-2010) während der „minimal winning cabinets“ und „one party cabinets“ an der Macht waren.

1.2.2. Beziehung zwischen Exekutive und Legislative

- UK: Vorherrschaft des Kabinetts. Sehr starke Position des Premierministers bzw. der Premierministerin.
 - Drohung der Auflösung des Parlaments
- Schweiz: formelle Trennung der Gewalten im direktorialen System der Schweiz. Keine Kompetenz der Regierung, das Parlament aufzulösen.
 - Bundesrat gibt Thema erst ab, wenn er weiss, was passiert - Nacher wenig Mitbestimmung
 - Nimmt sich deshalb Zeit bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen

-> Indikator: Durchschnittliche „Lebenszeit“ einer Regierung (Achtung: Wert für die Schweiz/ präsidentiale Systeme „künstlich“ nach unten korrigiert)

1.2.3. Parteiensystem

- UK: Bipartismus. Dominanz von zwei Parteien (Labour und Tories, seit den 80er Jahren auch Liberal Democrats, seit ca. 2010 UKIP/BrexitP). Organisation des Parteiensystems auf der Basis einer dominanten Konfliktlinie, des Klassenkonflikts.
- Schweiz: Multipartismus. Starke Fragmentierung des Parteiensystems aufgrund der Vielzahl von Konfliktlinien (Klassenkonflikt, Stadt-Land, Konfessionen), Föderalismus und Wahlsystem.
 - Konfliktlinien führen zu Parteigründungen
 - Keine Prozenzhürde

-> Indikator: „effective number of parties“

$1 / \sum (\text{Sitzanteil}_{p1}^2 + \text{Sitzanteil}_{p2}^2 + \dots)$

1.2.4. Wahlsystem

- UK: Mehrheitswahlrecht (Einerwahlkreise)
 - First past the post
 - "Die Macht" oder keine Macht zu gewinnen
- Schweiz: Proporzsystem (ausser in kleinen Kantonen mit nur 1 NR-Sitz)
 - Sitze proportional aufgeteilt
 - Anteil der Macht zu gewinnen

-> Indikator: Elektorale Disproportionalität (zwischen den Stimmanteilen und den Sitzanteilen) -> Abweichung der Verteilung der Sitze vs Verteilung der Stimmen

1.2.5. Verbändesystem

- UK: Pluralismus, schwache Organisation sehr vieler Interessenverbände, keine institutionalisierte Position in den Entscheidungsprozessen (v.a. seit den 1980er Jahren, Thatcher)
 - Kein rechtlich vorgegebener Ort für Interessenverbände im System
- Schweiz: Korporatismus, Einbezug der Verbände in die Entscheidungsprozesse (Vernehmlassungsverfahren, Expertenkommissionen, Tripartismus)
 - Arbeiten zusammen Gesetze aus
 - Tripartismus: zB Staat, Arbeitgeber- und Nehmer

-> Indikator: Korporatismusindex von Siaroff (Organisationsgrad, Zentralisierung, Tripartismus, Abdeckung mit GAV)

1.2.6. Grad der Dezentralisierung

- UK: zentralistischer Einheitsstaat. Macht der lokalen Regierungen ist nicht verfassungsmässig garantiert (Ausnahme Nordirland). Gewisse Dezentralisierung für Schottland und Wales.
- Schweiz: Föderalismus, Subsidiarität. Primäre Kompetenz liegt immer bei den Kantonen (verfassungsrechtlich garantiert).

-> Indikator: Codierung (Punkte) nach formellem Föderalismus und informeller Dezentralisierung

1.2.7. Machtkonzentration in der Legislative

- UK: Zwei Kammern, aber das Oberhaus hat kaum Macht.
- Schweiz: symmetrischer und inkongruenter Bikamerismus
 - Symmetrisch: Gleiche Kompetenzen

- Inkongruent: Beide Kammern separat gewählt

-> Indikator: Codierung (Punkte) nach formeller Symmetrie (Kompetenzverteilung) und Kongruenz (Wahlmodus)

1.2.8. Verfassung

- UK: flexibel, nicht-geschriebene Verfassung. Das Parlament kann sie jederzeit verändern.
- Schweiz: rigide. Erfordernis der doppelten Mehrheit (Volk und Kantone/Stände)

-> Indikator: Codierung (Punkte) nach den erforderlichen Mehrheiten, um die Verfassung zu ändern

1.2.9. Gerichtliche Prüfungsmöglichkeiten

- UK: Keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Souveränität des Parlaments.
- Schweiz: Fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit. (Anomalie!) „Stattdessen“ Souveränität des Volkes durch die direkte Demokratie (ausser bei zwingendem Völkerrecht).

-> Indikator: Codierung (Punkte) nach der Kompetenzfülle der Verfassungsrichter:innen

1.2.10. Notenbank

- UK: unabhängig, aber erst seit 1997 (Blair)
- Schweiz: unabhängig seit der Gründung (1906)

-> Indikator: spezifische Indikatoren der Unabhängigkeit (personelle Zusammensetzung, Wahlverfahren, Transparenz, Berichterstattung etc.)

1.3. Erweiterung von Lijpharts Theorie (Vatter)

-> Lijphart:

- Konstruktion eines Indikators des Konsensgrades: Kombination der 10 Merkmale in eine graduelle Unterscheidung zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratien
- Methodisch: Faktoranalyse untersucht, wie und in wie vielen Gruppen die 10 Indikatoren gebündelt sind
 - Welche Faktoren haben einen Einfluss?
 - Erwartung: Ein Faktor -> Konsens-/Mehrheitsdemokratien

- Jedoch: Erste fünf und zweite fünf Faktoren hängen jeweils zusammen (Bilden jeweils eine Gruppe)
- Zwei Logiken der Machtteilung (Territorial/Institutionell, Verhältnis Parteien-Regierung/Akteure)

-> Vatter:

- Einbezug der direkten Demokratie (Machtteilung zwischen Exekutive und der Bevölkerung)
- Verbesserte Messung gewisser Variablen (Effektive Kompetenzen von Exekutive und Parlament statt Lebensdauer der Regierung, Fiskalische Dezentralisierung statt manuelle Codierung)
- Re-analyse der Daten für die jüngere Zeit 1997-2006 in 23 Demokratien mit einem ähnlichen ökonomischen Entwicklungsgrad

-> Ist die Direkte Demokratie machteilend oder machtkonzentrierend?

Es gibt keine eindeutige Zuordnung der direkten Demokratie zu einem bestimmten Typ, weil es verschiedene Arten von Referenden gibt:

- „Kontrollierte (passive) Referenden“: Regierung oder Parlament entscheiden, ein Referendum abzuhalten -> Instrument der Machtkonzentration
- „Unkontrollierte (aktive) Referenden“: Eine Minderheit des Parlaments, der Bürger:innen oder nicht-staatliche Akteure können ein Referendum initiieren. -> Instrument der Machtteilung

-> „Unkontrollierbare (aktive) Referenden“ führen eine neue Vetospielerin - die Medianwählerin - in das politische System ein.

- Die Regierung wird darauf reagieren, in dem sie potenzielle Referendumskräfte einbezieht (Neidhart-Hypothese).
 - Direkte Demokratie verantwortlich für Konkordanz
- Deshalb erwartet Vatter einen engen Zusammenhang zwischen Regierungstyp und direkter Demokratie.

"Konsensindex" der direkten Demokratie (Vatter)

- 11. Indikator, bildet mit "oversized cabinets" (Zusammenhang mit direkter Demokratie) eine dritte Gruppe in Lijpharts Modell
- Erweiterung der Theorie von Lijphart

Wichtigste Befunde von Vatter

- Lijpharts Dimensionen sind weitgehend robust.
- Die Schweiz ist nicht mehr der Extremfall einer Konsensdemokratie auf den ersten beiden Dimensionen. 8 von 23 Ländern haben höhere Konsenswerte auf der Exekutive-Parteien-Dimension.
- Die Schweiz ist aber ein Extremfall einer machteilenden direkten Demokratie (am anderen Pol finden sich Länder wie UK, USA, D)
- Es gibt zwei Typen von Konsensdemokratie, den parlamentarisch-repräsentativen Typ (Belgien) und den direktdemokratischen Typ (Schweiz)
 - Funktionieren auf andere Weise in Bezug auf Vetomacht

1.4. Entwicklung der Schweizer Konsensdemokratie seit 1997 (Vatter)

-> Es hat sich einiges bewegt in der Schweiz

- Veränderung der Parteienlandschaft: weniger Parteien und stärkere Polarisierung (cf. Bochsler et al. 2015)
- (Temporäres) Aufbrechen der „Zauberformel“ (Abwahl Metzler 2003, Abwahl Blocher 2007)
- Dezentralisierung der Sozialpartnerschaft (Verlagerung von Verhandlungen von Branchen- auf Unternehmensebene)
- Föderalistische Kompetenzentflechtung: neuer Finanzausgleich 2004
- Ausbau der limitierten Verfassungsgerichtsbarkeit in den 1990er Jahren (Internationalisierung)

- Die Institutionen sind weiterhin ähnlich geblieben
- Jedoch hat sich das Verhalten der Akteure innerhalb des Systems geändert!
- Von der Konsensdemokratie zur "zentrifugalen Demokratie"
 - Bei der Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems
 - Beim Verhalten der "Eliten" im Parlament und bei Volksabstimmungen

-> Mögliche Konsequenzen:

- Widerspruch von Konsenslogik auf der Föderalismus-Unitarismus-Dimension und zunehmendem Wettbewerb auf der Exekutive-Parteiendimension
- Gefahr von Entscheidungsblockaden durch eine Polarisierung und „Parteipolitisierung“ bei gleichzeitigem formellem Zwang zum Kompromiss

1.5. Wie gut schneiden verschiedene Demokratien ab?

1.5.1. Demokratische Performanz

-> Zentrale Ziele aller Demokratien

- Partizipation
- Rechtsstaatlichkeit
- Legitimität/ Zufriedenheit

-> Konsensdemokratien haben einen moderierenden Effekt auf die Zufriedenheit mit Demokratien bei einem Wahlsieg/einer Wahlniederlage

- Der institutionelle Kontext der Konsensdemokratien gleicht die (Un-) Zufriedenheit durch Machtteilung aus
- Majorzdemokratien haben keinen Effekt auf die Zufriedenheit mit der Demokratie ("Winner takes it all")
- In der Schweiz gibt es zum Beispiel keinen Zusammenhang zwischen Wahlen und der Zufriedenheit mit der Demokratie

1.5.2. Soziale und wirtschaftliche Performanz

-> Gibt es einen trade-off zwischen der Qualität und der wirtschaftlichen Performanz von Demokratien?

- Kein Zusammenhang zwischen Institutionen und Wirtschaft
- Kein "Preis" für Konsensdemokratie in Bezug auf wirtschaftliche Performanz

-> Multivariate Analyse (Roller 2005, Bernauer und Vatter 2019)

Unter Kontrolle von Globalisierung (Offenheit), wirtschaftlicher Entwicklung (GDP) und ideologischer Ausrichtung der Regierung

- Machen Institutionen keinen Unterschied für die ökonomische Performanz (Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit) und Korruption
- Schneiden Konsensdemokratien eher besser ab bezüglich sozialer Performanz (Armutsvermeidung, Ungleichheit, Inklusion)
- Schneiden Konsensdemokratien relativ deutlich besser ab bezüglich ökologischer Performanz (Emissionen)
- Hingegen finden Bernauer und Vatter (2019) keine spezifischen Effekte von direktdemokratischer Machtteilung auf diese Outcomes

-> 2 und 3 sind keine "natürlichen" Ziele von Demokratien

2. Politische Parteien

2.1. Wen mobilisieren politische Parteien in der Schweiz?

Stabile Beziehungen
zwischen Wählenden
und Parteien
(Kernelektorate)



Keine stabilen
Beziehungen
zwischen Wählenden
und Parteien

„Alignment“

„Dealignment“

- Kernelektorate: Machtbasis der Parteien -> Mobilisation und Vertretung
- Dealignment: Link zwischen Wählenden und Parteien muss bei jeder Wahl wiederhergestellt werden
 - Früher (bis ca 80er) gab es ein Alignment, dieses erodierte jedoch

Alignment

- Parteien repräsentieren soziale Gruppen, insbesondere soziale Klassen (Aber auch Altersgruppen, Bildungsgruppen...)
- z.B. „Cleavages“-Theorie (Lipset/Rokkan 1967), class voting (Evans 2000)
 - Sind politwissenschaftlicher Konsens
 - Class voting: Soziale Klasse wichtig für Wahlverhalten

Dealignment

- Parteiwahl ist individuell, situativ und kurzfristig (manipulierbar)
- z.B. „Issue-voting“ (Rabinowitz and MacDonald 1989, Dalton 2008), „Economic voting“ (Duch and Stevenson 2008) oder „cartel party thesis“ (Katz & Mair 1995, 2009)
 - Issue-voting: Bindung zwischen Klassen und Parteien ist verschwunden
 - Economic Voting: Machthabende oder Opposition werden gewählt, je nach wirtschaftlicher Lage (politökonomisch)
 - Cartel Party Thesis: Parteien sind entkoppelt von Gesellschaft -> ideologisch nicht wahrnehmbar
- Bestreiten Cleavages nicht
- Die „Dealignment-These“ stützt sich insbesondere darauf, dass sozialstrukturelle Variablen an Erklärungskraft eingebüsst haben. (Dalton 2008, Evans 2000)
 - Hatten früher hohe Voraussagekraft auf Wahlverhalten (zB Arbeitgebende wählen rechts/Arbeitende links)
 - Wird immer weniger aussagekräftig, keine Milieubindung

Realignment

- Parteien repräsentieren heute andere soziale Gruppen. Welche? Oesch und Renwald 2018, Rennwald 2014, Bornschie 2015
 - Sozio-strukturelles Realignment hat in der Schweiz besonders ausgeprägt stattgefunden und dadurch die Wählerlandschaft sehr stark verändert.
 - Das Wahlverhalten ist demnach immer noch stark strukturiert, insb. klassenspezifisch.

- Mittelschicht expandierte, wurde heterogen (zB durch Bildungsexpansion)
- Als Gegenreaktion auf die neue Linke: Traditionalismus und Nationalismus, die neue Rechte mobilisiert Arbeitende und Gewerbe -> Welt entwickelt sich gegen Tieferqualifizierte

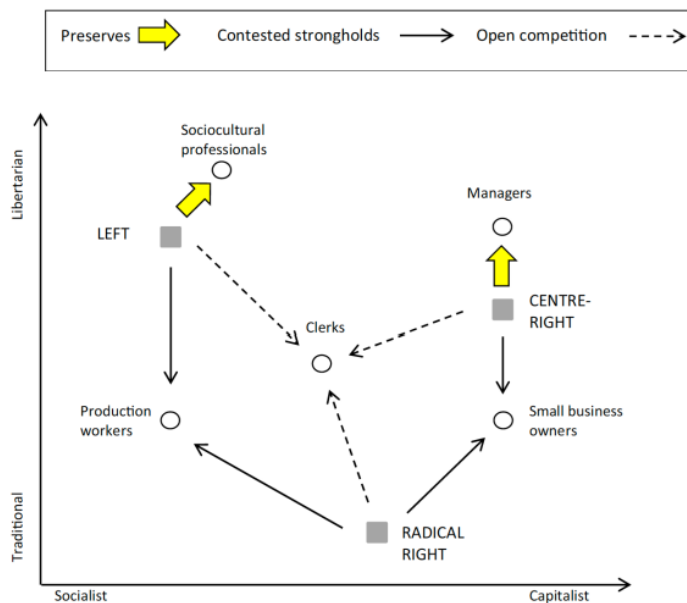


Figure 1. A model of party poles and class-party links in a two-dimensional political space. [Colour figure can be viewed at wileyonlinelibrary.com]

CVP/Die Mitte

- Früher: Religiöses Elektorat
- Heute: Kein Kernelektorat
 - Weder Gewerbe, Mittelschicht, Arbeitende...
 - Religiöse Themen sind heute weniger wichtig

FDP

- Früher: Generell höhere Wahlanteile (vA Manager, Arbeitgebende)
- Heute: Kernwählerschaft blieb erhalten, generell weniger Wahlanteile

SP

- Früher: Generell höhere Wahlanteile (vA Arbeitende, Service, soziokulturelle Berufe)
- Heute: Wahlanteile der Arbeitenden gesunken
- Soziokulturelle Berufe wurde Kernwählerschaft

SVP

- Früher: Gewerbe und Bauern als Elektorat
- Heute: Kernwählerschaft bei Gewerbe, Bauern und Arbeitendenklasse

2.2. Sozio-strukturelle Elektorate der Schweizer Parteien

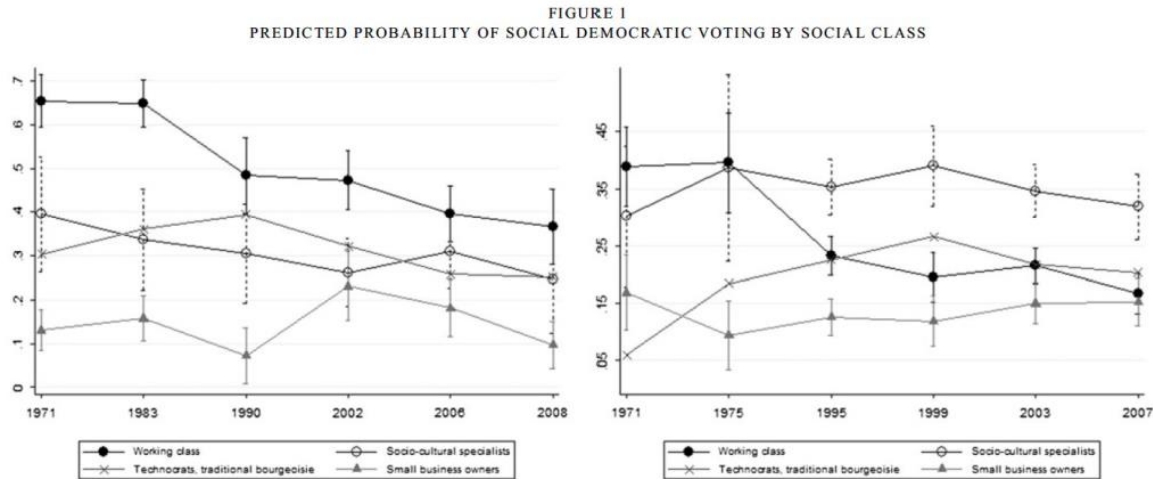
-> Das Realignment ist in der Schweiz besonders ausgeprägt

- Oesch und Rennwald 2018: Tripolarität

Rennwald und Evans

-> Warum ist das Realignment in der Schweiz so ausgeprägt?

-> Vgl. Schweiz/Österreich (Ähnliche Parteien)



Note: Predicted probability of voting for the Social Democratic Party in Austria (Switzerland) for a man of middle age (35-64 years old), 95% confidence intervals. The probabilities for the technicians, commercial employees and the clerks are not shown. For readability reasons confidence intervals are only shown for three classes, but can be provided by authors if needed. Data: election surveys (see table A1). Number of cases: Austria 1971: 1471; 1983: 1769; 1990: 904; 2002: 1992; 2006: 2155; 2008: 904. Switzerland 1971: 1825; 1975: 1299; 1995: 7012; 1999: 3028; 2003: 5383; 2007: 3878.

-> Unterschiede zwischen SPÖ und SP Schweiz

- Beide Parteien sind in ökonomischen Themen klar und dezidiert links geblieben.

ABER:

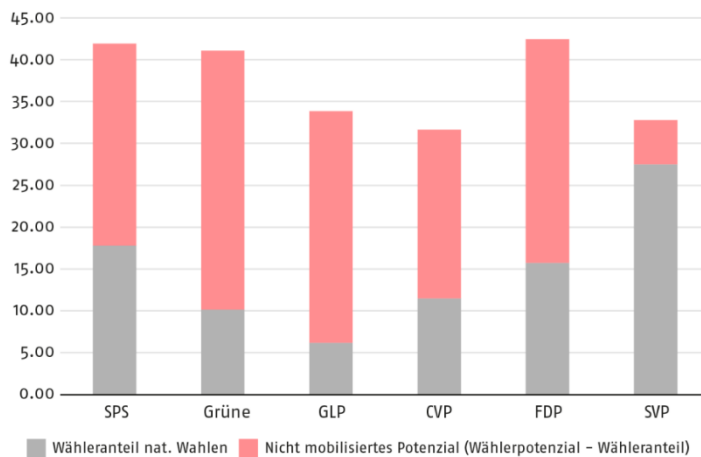
- Frühe Re-Positionierung der Sozialdemokratie in der Schweiz zum kulturellen Liberalismus (Ab ca 80er Jahren)
 - Gleichstellung, Schutz von Minderheiten, Integration
 - SP Schweiz schloss sich früh den neuen sozialen Bewegungen an
- Höhere Salienz dem kulturellen Liberalismus in der Schweiz als in Österreich
- Starkes, frühes und stabiles Realignment der neuen Mittelklasse zur neuen Linken (Sozialdemokratie und Grüne)
- Starkes Realignment der Arbeiterklasse zur Neuen Rechten in beiden Ländern
 - Gegenreaktion auf Neue Linke
 - Unabhängig von Betonung der linken ökonomischen Positionen der sozialdemokratischen Parteien

2.3. Wie gut mobilisieren politische Parteien in der Schweiz?

-> Performanz der politischen Parteien: Ausschöpfungsquote

Ausschöpfungsquote = $\frac{\text{Parteistärke (\% der Stimmen in nationalen Wahlen)}}{\text{Wählerpotenzial (Mittelwert der individuellen Wahlwahrscheinlichkeit (1-10) oder Anzahl Wählende mit Wahlwahrscheinlichkeit > 50\%)}}$

Abbildung 7.3: Wählerpotenzial und Ausschöpfungsquote der wichtigsten Parteien in der Schweiz



-> Gewinner und Verlierer der Wählermobilisierung:

- SVP mobilisierte am erfolgreichsten, stösst aber an Grenzen des Wählerpotenzials (bei eher kleinen Überlappungen).
- Die grünen Parteien realisieren ihr Potenzial tendenziell am Schwächsten.
- Die Ausschöpfungsquoten hängen eng mit den «elektoralen Überlappungen» zusammen, d.h. der Menge an Wählenden, die sich selber zum potenziellen Elektorat mehrerer Parteien zählen.
- In der Schweiz sind diese Überlappungen innerhalb der rechten und linken Lager hoch, zwischen den Lagern aber zunehmend ausdifferenziert bzw. polarisiert.

	Verts*		PS		PDC		PRD		UDC	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007
Verts*			0,74	0,80	0,78	0,67	0,69	0,61	0,71	0,45
PS	0,86	0,75			0,82	0,62	0,75	0,56	0,77	0,40
PDC	0,68	0,64	0,61	0,63			0,72	0,72	0,75	0,56
PRD	0,71	0,58	0,66	0,57	0,85	0,72			0,83	0,64
UDC	0,56	0,38	0,52	0,35	0,69	0,63	0,64	0,59		

- z.B. 52% der potenziellen SP-Wählendenschaft 1995 gehört ebenfalls zur potenziellen SVP-Wählendenschaft.
 - Damals noch hohe elektorale Überlappung

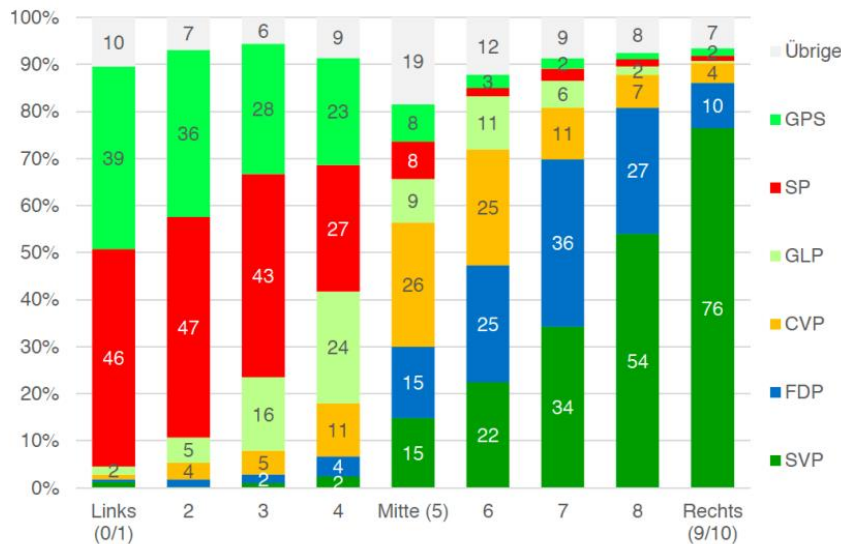
2019:

Partei	GPS	SP	CVP	FDP	SVP	GLP
GPS	1.00	0.74	0.29	0.25	0.12	0.68
SP	0.71	1.00	0.32	0.25	0.12	0.52
CVP	0.20	0.23	1.00	0.44	0.27	0.30
FDP	0.24	0.25	0.62	1.00	0.50	0.44
SVP	0.10	0.10	0.33	0.43	1.00	0.17
GLP	0.60	0.47	0.38	0.40	0.18	1.00

- z.B. 12% der potenziellen SP-Wählendschaft 2019 gehört ebenfalls zur potenziellen SVP-Wählendschaft.

2.4. Wen repräsentieren die Schweizer Parteien? Konfliktlinien und Kongruenz

Grafik 10 Links-Rechts-Selbstpositionierung und Wahlentscheid 2019 (in %)



Lesebeispiel: Von jenen, die 2019 angaben, ganz links zu stehen (0 oder 1), wählten 46% die SP, 39% die GPS und 10% eine übrige Partei (N gewichtet: 4579).

- Ganz rechts klare Ausdifferenzierung (vs früher, als rechts gleichmässiger zwischen CVP, FDP und SVP aufgeteilt war)

-> Links-rechts Positionierung und Wahlentscheid:

- Ausdifferenzierung und Polarisierung der Parteienlandschaft zwischen 1995 und 2015
- Die Wählenden scheinen "zu wissen, wo sie hingehören"

ABER

- Es bleibt unklar, was die Wählenden unter links-rechts verstehen bzw. ob sie dasselbe darunter verstehen
- Selbstpositionierung und Wahlentscheid können einander bedingen

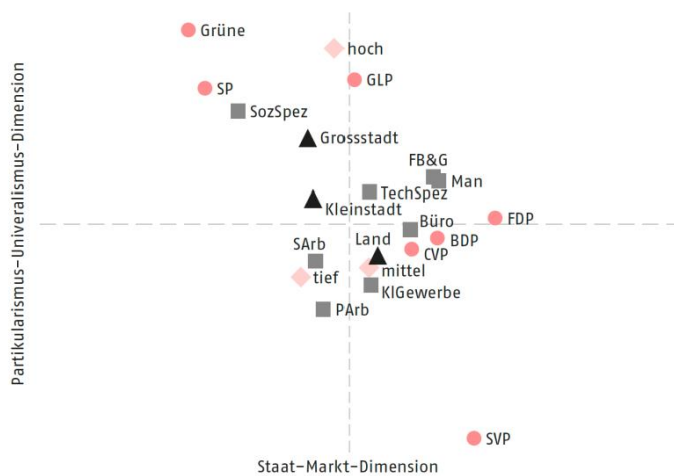
-> Lösung: Positionierung der Wählenden und der Parteien im politischen Raum, der durch inhaltliche Konfliktdimensionen definiert ist.

-> 2 Dimensionen des politischen Konflikts

- eine ökonomische Konfliktachse
 - Staatsintervention vs Marktliberalismus
- eine kulturelle Konfliktachse
 - Universalismus / Öffnung vs Traditionalismus / Abgrenzung



Abbildung 5.4: Durchschnittliche Positionierung von Berufsklassen, Bildungsgruppen, in der Stadt/auf dem Land wohnhafter Personen und Parteiwählerschaften im zweidimensionalen politischen Raum, nur Schweiz



-> Vergleich der Positionierung der (potenziellen) Elektorate und der Parteien

- Themen der Staat-Markt Dimension:
 - Marktliberalismus
 - Sozialstaat
 - Umweltschutz
- Themen der Universalismus-Traditionalismus Dimension:
 - Kultureller Liberalismus
 - Europäische Integration
 - Immigration
 - Armee
 - Recht und Ordnung

Fazit

- Die Parteienlandschaft in der Schweiz heute ausgesprochen polarisiert, sowohl auf der ökonomischen als auch auf der kulturellen Dimension.
- Insb. bezüglich der kulturellen Dimension hat sich die Kongruenz der Parteien mit den Wählerinnen über die Zeit eher verbessert

3. Verbändesystem

3.1. Wen und wie gut mobilisieren sie?

-> Die Schweiz als Fall von "liberalem demokratischem Korporatismus" (Nach Katzenstein, zusammen mit NL und BE)

-> Tripartite, institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat, Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden

- Schwache Gewerkschaften
- Starke Arbeitgebende -> deshalb "liberales" System
- Dezentralisierung der industriellen Beziehungen
- Schwache GAV (Abdeckung und/oder Inhalt)

3.1.1. Arbeitgebendenverbände

Die wichtigsten Dachverbände der Arbeitgebenden

- Economiesuisse (*1870):
 - Grosskapital und Exportwirtschaft
 - Zuständig für Finanz-, Aussenhandels- und Ordnungspolitik
 - Organisiert Branchen und Handelskammern
 - Liberale, international orientierte Wirtschaftszweige
- Schweizerischer Gewerbeverband SGV (*1879)
 - Binnenwirtschaft
 - Kleinere Unternehmen
- Schweizerischer Bauernverband SBV (*1897)
 - Politisch gut vernetzt
 - Kann politische Mehrheiten beschaffen
- Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV (*1908)
 - Grosskapital und Exportwirtschaft
 - Zuständig für Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik
 - Ähnliche Interessen wie Economiesuisse, zuständig für nationale Angelegenheiten
- Schweizerische Bankiervereinigung (*1912)

-> Mehrere Verbände, nach Funktionen/Sektoren aufgeteilt, "funktionale Arbeitsteilung"

Dominante Position der Arbeitgeberverbände

- Hoher Organisationsgrad von 60-80% sind in Verbänden organisiert (vs ca 22% auf Gewerkschaftsseite)
- Privilegierte Beziehungen mit Teilen der Verwaltung
- Eine Übervertretung und dominante Position in den politischen Entscheidungsprozessen
- "Bürgerblock" von Economiesuisse, SGV, SBV - formiert zu Beginn des 20. Jahrhunderts - dominierte die Schweizer Politik

Gründe für die dominante Position der Arbeitgeberverband

- Frühe Industrialisierung (2. Hälfte des 19. Jhdt)
 - Frühes Wahlrecht (für Männer) ab 1848 -> Linke spielt noch nicht mit
 - Bürgerliche Seite kann sich bereits formieren
- Schwacher Zentralstaat -> überträgt Staatsaufgaben an Verbände (Statistiken, Planung, Kontingentierungen, duale Berufsbildung)
- Solidarität zwischen Aussen- und Binnenwirtschaft: Öffnung der Wirtschaft im Gegenzug zu protektionistischen Regulierungen des Binnenmarktes

3.1.2. Gewerkschaften**Die wichtigsten Dachverbände der Gewerkschaften**

- Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB (*1880/1908)
 - Dezentral
 - Föderation verschiedener, weitgehend autonomer Gewerkschaften (UNIA, VPOD, Bankpersonalverband...)
 - Zuerst nur lose organisiert
 - Konflikt zwischen sozialistisch-revolutionärerem SGB und reformistisch-moderatem, konfessionellen Verband CNG
- Travail.Suisse (*2003)
 - Aus dem Christlich-nationalen Gewerkschaftsbund CNG (*1907) und der Vereinigung Schweizer Angestelltenverbände VSA (*1908)
 - Föderation verschiedener Teilverbände (SYNA, Hotel&Gastro...)

-> Nicht funktional geteilt, schwächt die Bewegung

-> SGB klar die grösste Gewerkschaft der Schweiz, jedoch nicht die einzige

- Kaufmännischer Verband der Schweiz (*1918)
 - Eher moderat
- Autonome Berufsverbände (Lehrerverband, Pflegefachverband...)
 - Bestimmte Professionen organisiert

Die relative Schwäche der Schweizer Gewerkschaften:*Organisations- und Deckungsgrad*

- Anzahl Arbeitnehmende, die Mitglied einer Gewerkschaft sind
- Anzahl Arbeitsverträge, die von einem GAV gedeckt sind
- Der Organisationsgrad sinkt
- Der Deckungsgrad bleibt weitgehend stabil auf tiefem Niveau
- Die Schweiz weist im Vergleich notorisch tiefe Werte auf

Ungleiche Struktur der Gewerkschaftsmitgliedschaft

- Mitgliedschaft altersverzerrt, nach Branchen
- Industrie besser organisiert als Dienstleistungssektor
- Deindustrialisierung führt zu Arbeitsplatzverlust in den traditionell stark gewerkschaftlich organisierten Branchen

- Tief gebildete Angestellte im Dienstleistungssektor sind schlecht organisiert, höher gebildete organisieren sich in Berufsverbänden statt in den traditionellen Gewerkschaften -> Pluralisierung
- Frauen und Junge sind besonders schwach organisiert

Konzentrationsgrad/ Fragmentierung

- Schwache vertikale Integration der Gewerkschaften: Tiefer Zentralisierungsgrad der Macht auf der Ebene der Dachverbände. GAV-Verhandlungen finden nur auf der Ebene der Branchenverbände statt.
- Schwache horizontale Integration der Gewerkschaften: Fragmentierung innerhalb einer Interessenkategorie (zB Branche) nach konfessioneller oder parteipolitischen Kriterien (zB SGB vs Travail.Suisse)
- Gründe:
 - Frühe und dezentrale Industrialisierung: Bürgerliches Lager organisierte sich, bevor die Arbeitendenbewegung überhaupt entstanden war -> Frühes Wahlrecht in der Schweiz
 - Kulturell-religiöse und territorial-föderalistische Spaltungen -> Einfluss auf Wahlentscheid (Arbeit-Kapital Spaltung schwierig zu etablieren)
 - Radikalisierung des SGB zwischen 1906 (Klassenkampf, Abspaltung CNG) und 1918 (Generalstreik, Abspaltung VSA)

3.1.3. Fazit: Performanz der Interessenmobilisierung

- Dominante Stellung der Arbeitgeberverbände, aber relative Schwächung in den 1990er Jahren: zunehmende Interessensdivergenzen Binnen- und Exportwirtschaft (Mach 2006; Mach et al. 2017)
- Anhaltender Mitgliederverlust der Gewerkschaften durch Deindustrialisierung, bislang ungenügend kompensiert insbesondere im Dienstleistungsbereich (Oesch 2007)
- Gegenstrategie: Konzentration der Dachverbände der Arbeitnehmenden (UNIA 2004, Travail.Suisse 2003, SYNA 1998, ...), um die einseitige Orientierung auf Industrieinteressen zu durchbrechen (Oesch 2008)

-> Und doch: Korporatismus trotz schwacher Gewerkschaften

- Warum boten die Arbeitgeber Hand dazu?
- Wessen Interessen werden im Korporatismus vertreten?
- Wie mächtig sind die Verbände (noch) in der Politik?

3.2. Sozialpartnerschaft in der Schweiz

3.2.1. Zwei Pfeiler der Sozialpartnerschaft

Industrielle Beziehungen -> Frühe Entwicklung in der Schweiz

- Bilateral
- Generalarbeitsverträge
- Lohn- und Arbeitsbedingungen, betriebliche Sozialpolitik
- Beginn 1937 mit dem „Friedensabkommen“ in der Metall- und Uhrenindustrie

Konzertierung:

- Trilateral (& Staat)
- Gesetzgebungsprozess
- Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik
- Beginn 1947 mit der Einführung des Vernehmlassungsverfahrens

3.2.2. Historische Entwicklung

1900-1920: Aufstieg/ Stärkung der Gewerkschaften

- Phase der Radikalisierung, Arbeitendenbewegung wird gross
- Forderung des Proporzwahlrechts, 48h-Woche, AHV
 - Majorzwahlrecht ein Nachteil für die Linken
- 1918: Annahme der Initiative für Proporzwahlrecht
 - Konfliktlinie zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden
 - Wichtiges Kalkül der Bürgerlichen: Majorzwahlrecht könnte zum Nachteil werden, wenn Linke zu stark werden
- 11.11.1918: Landesstreik, Generalstreik für 48h-Woche, AHV
 - Bundesrat schickt Armee gegen Streikende -> Kulmination des Klassenkonflikts
 - Realisation: Es muss verhandelt werden

1920-1940: Entradikalisierung/ Gewisse Radikalisierung der Arbeitgebenden

- 1927: SGB streicht den Klassenkampf aus den Statuten
- Wirtschaftskrise (Sozialstaat existiert noch nicht)
 - Rechte will sparen, Linke will mehr Ausgaben
- Kriseninitiative des SGB (1935)
 - Bundesrat gewinnt, SGB holt trotzdem 43% der Stimmen -> Grössere Spaltung als erwartet
- 1937: Friedensabkommen in der Metallindustrie

1940-1960: Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft

- 1947: Einführung des Vernehmlassungsverfahrens und Anerkennung der Verbände in der Verfassung
 - Arbeitnehmende erhalten ihren "Platz am Tisch"
- 1959: Zauberformel/ Konzertierung
 - Zweiter Bundesratssitz für die Sozialdemokratie

3.2.3. Gründe für die Sozialpartnerschaft

- Institutionalisiertes Argument: Direkte Demokratie
 - Neidhart (1970): Verhandlungs- statt Abstimmungsdemokratie
- Elitenstrategien: Theorie des Konsozialismus und Neo-Korporatismus
 - Konsozialismus: Lijphart (1968) - Elitengesteuerte Akkomodierung in kulturell heterogenen Gesellschaften
 - Neo-Korporatismus: Katzenstein (1985) - Interesse der Arbeitgebenden an friedlichen Klassenbeziehungen
- Nur die Interaktion aus institutionellen Anreizen und Elitenstrategien erklärt die Befriedung der industriellen Beziehungen ("Sozialpartnerschaft") ab den späten 1940er Jahren

3.2.4. Entwicklung der Sozialpartnerschaft seit den 1990er Jahren

Zwei Pfeiler

Industrielle Beziehungen: Stabil geblieben

- Stabilität in der Abdeckung durch GAV (trotz Deindustrialisierung)
- Neue Erfolge bei Mindestlohnregulierungen

Konzertierung: Schwächung im Gesetzgebungsprozess

- Demokratisch nicht unbedingt schlecht: Konzertierung nicht sehr demokratisch, Verbändevertretende nicht demokratisch gewählt -> Jedoch geht der konsensdemokratische Aspekt verloren
- Schwächung der Position der Verbände in den Gesetzgebungsprozessen
- Stärkere Profilierung und Leadership der politischen Parteien
- Vgl. Kapitel 4 zu Entscheidungsstrukturen und Macht

-> Lobbying als alternativer Kanal

- Verbände haben eine weniger starke Position im vorparlamentarischen Prozess
- Pluralisierung der Verbände (Umweltverbände, Konsumierendenverbände...)
 - Keine dominante Stellung der klassischen Verbände
- Deshalb vermehrt Organisation der Verbände in der parlamentarischen Phase über Parlamentarier:innen

3.2.5. Fazit: Performanz der Interessensvertretung

- Relative Stabilität der korporatistischen Strukturen, v.a. in den industriellen Beziehungen (Oesch 2007, Häusermann et al. 2004, Vatter 2016)
- Relativ geschwächter Einfluss der korporatistischen Akteure im vorparlamentarischen Prozess (relative zu Parteien; Häusermann et al. 2004; Sciarini 2014)
- Pluralisierung des Lobbying und des Einflusses der Verbände gegenüber dem Parlament. Aufstieg der Umwelt- und Konsument:innen-Verbände (Gava et al. 2016, Vatter 2016)

4. Entscheidungsprozesse und Machtverteilung

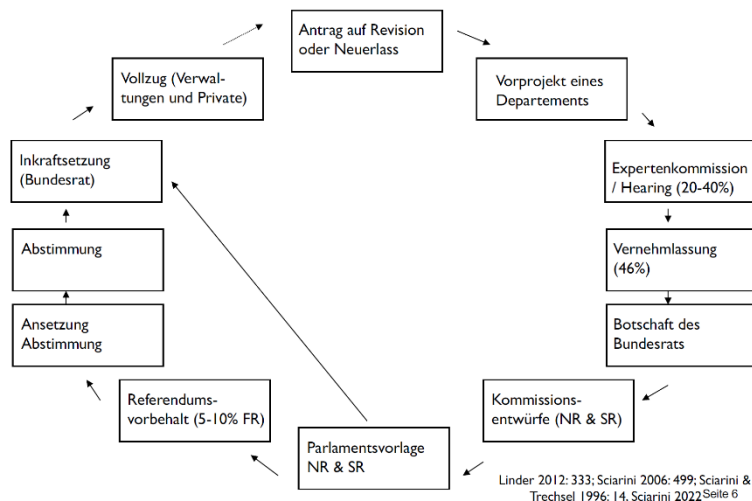
4.1. Erklärung der langen Prozessdauer

4.1.1. Mittlere Dauer der Entscheidungsprozesse in der Schweiz (in Monaten)

	1971-1976		N	1995-1999		N
	Durchschnitt	Median		Durchschnitt	Median	
Total	57	39	137	51	33	184

- Entscheidungsprozesse dauern lange
 - Anzahl Beschlüsse nimmt zu
- Auch dringliche Bundesbeschlüsse dabei (gehen sehr schnell)
- Keine grosse Veränderung der Länge über die Zeit

4.1.2. Der legislative Prozess der Schweiz



-> Keine funktionelle Teilung der Aufgaben (zwischen Verwaltung, Bundesrat, Parlament, Kommissionen, Verbänden...)

- In jedem Schritt wird ein Gesetz integral behandelt

Antragsphase

- Erste Phase

Vorparlamentarische Phase (Exekutivphase)

- Sehr wichtig
- Vor Übergabe ans Parlament
- Innerhalb der Exekutive (1 Department ist federführend)

Vorprojekt eines Departements

- Mitbericht
- Alle Departemente äussern sich

Expert:innenkommission/Hearing

-> Bei ca 20-40% der Vorlagen verwendet

- Alles wird behandelt
- Expert:innen = Verbändevertretende + Bundesverwaltung
- Sehr aufwendig, wird vA für die wichtigsten Vorlagen verwendet

Vernehmlassung

-> Bei ca 46% der Vorlagen verwendet

- In allen wichtigen Fällen (vA Innenpolitik)
- Stellungnahmen von allen möglich, vA von Parteien und Verbänden
 - Wer steht alles hinter der Vorlage?
 - Referendumsdrohungen?

Botschaft des Bundesrats

- Entscheid des zuständigen Departments, Abstimmung im Bundesrat
 - Ist das Gesetz bereit für das Parlament?
- Wichtiger Moment
 - Exekutive hat dadurch (formell) keinen Einfluss mehr

Parlamentarische Phase

- Zuständige Kommission bearbeitet Vorlage durch
- "Navette":
 - Nach Einigung der Kommission kommt die Vorlage in den entsprechenden Rat (Meist Ständerat)
 - Kommt nach Einigung des ersten Rates in den anderen Rat
 - Geht weiter, bis Differenzen bereinigt sind (sonst gibt es eine Einigungskonferenz)
- Schlussabstimmung

Referendumsphase

- 100-tägige Frist
- Danach (wenn kein Referendum zustande kommt) beschlossen
- Auf ca 5-10% der Vorlagen wird ein Referendum ergriffen

4.1.3. Länge und Bedeutung der einzelnen Phasen

Phase	1971-1976		N	1995-1999		N
	Durchschnitt	Median		Durchschnitt	Median	
Vorparlamentarisch	41	28	133	35	18	180
... Kommission	21	11	45	20	14	32
... Vernehmlassung	3	3	63	3	3	92
Parlamentarisch	8	7	137	12	9	184
Referendumsphase	8	5	130	4	4	180
Total	57	39	137	51	33	184

-> Wichtigste Phase 1970er:

- VPP: 78%
- PP: 22%

-> Wichtigste Phase 2000er:

- VPP: 61%

- PP: 39%
- Die vorparlamentarische Phase ist weiterhin die wichtigste Phase
- Jedoch wird die parlamentarische Phase immer wichtiger (Das Parlament ändert Gesetze immer häufiger)

4.1.4. Effektivität von Konsultationen zu Konfliktreduktion

-> Die vorparlamentarische Phase als längste und wichtigste Etappe des Entscheidungsprozesses.

-> Wie kann dieses grosse Gewicht erklärt werden? Wieso und wozu die lange vorparlamentarische Phase? 3 Hypothesen

- Expertise der Verwaltung: Schwäche des Milizparlaments
 - Wenig Ressourcen
- Korporatismus: Interessenausgleich der Sozialpartner
 - Parteigebundenheit
 - Verbände haben an Wichtigkeit verloren -> Mehr Lobbying im Parlament
- Direkte Demokratie: Hypothese von Neidhart (1970). Antizipierung der Referendumsdrohung -> Konfliktreduktion
 - Der Gefahr des Scheiterns eines Gesetzes entgegenwirken
 - Machtteilung in der Exekutive
 - Konfliktgeladene Vorlagen sollten demnach eine besonders lange vorparlamentarische Phase haben

Test der Hypothese von Neidhart

- Zusammenhang von Konfliktivität und Konsultation
 - Konfliktivität = Befragung zur Wichtigkeit, Nähe der Mehrheiten im Parlament
 - Konsultation = Expert:innenkommission, Vernehmlassung
- Zusammenhang von Konsultation, Konfliktreduktion und Gebrauch der direkten Demokratie

-> Fazit:

- Vor-parlamentarische Konsultationen haben keinen robusten negativen Effekt auf die Konfliktivität einer Vorlage.
- Vor-parlamentarische Konsultationen haben keinen robusten negativen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit eines Referendums.

-> Hatte Neidhart demnach unrecht?

- Starke parlamentarische Mehrheiten vonnöten, damit auf eine Vorlage kein Referendum ergriffen wird

-> Trägt die vorparlamentarische Phase dazu bei, die Referendumsgefahr einzudämmen?

- Die Grundannahme der Hypothese von Neidhart ist bestätigt:
 - Für die Eliten ist es zentral, das fakultative Referendum zu vermeiden. Die Zustimmungsraten im Parlament (Konsens) trägt dazu entscheidend bei.

- Aber:
 - Vorparlamentarische Konsultation ist kein Garant für diesen Konsens im Parlament. Bei wichtigen Vorlagen ist die Referendumswahrscheinlichkeit trotz vorparlamentarischer Phase sehr hoch.

4.2. Veränderung der Entscheidungsprozesse

-> Stärke/ Schwäche des (Miliz-)Parlamentes? Entwicklung?

- Faktoren der Stärkung
 - Institutionelle Reform 1992 -> Stärkung des Parlamentes
 - Parteipolarisierung
- Faktoren der Schwächung
 - Relative Stärkung der Exekutive/Verwaltung -> Internationalisierung der Politik

-> Formelle Änderungen:

Parlamentsreform 1992 zur Stärkung des Parlamentes gegenüber der Verwaltung (Lüthi 1996); von über 200 ad hoc Kommissionen zu ca. 12 ständigen Kommissionen.

- Ad hoc Kommission = Für jede Gesetzesänderung neue Kommission
 - Tiefere Expertise
 - Weniger Vernetzung unter Parlamentarier:innen
- Ständige Kommissionen = Spezialisierung der Parlamentarier:innen
 - Kennen sich vA in einem Politikfeld aus
- kurzfristig wenig Effekte (Lüthi 1996)
- längerfristig Stärkung des Parlamentes in den innenpolitischen Entscheidungsprozessen, verminderte Wichtigkeit des Vernehmlassungsverfahrens (Sciarini 2014)
- Verstärkte Fachkompetenz des Parlamentes in Interaktion mit der Polarisierung der Parteien (cf. Vorlesung Parteien) erhöht das Gewicht der parlamentarischen Phase (Dauer, Änderungsanträge)
 - Fachpolitische Stärkung
 - Politischer Anreiz, sichtbar zu werden durch politische Arbeit

-> Schwächung:

- Gegenteil: Stärkung der Regierung und Verwaltung durch Internationalisierung der Politik (Pflichtlektüre: Sciarini 2014, cf. auch Mach et al. 2003, Sciarini et al. 2004) -> zB internationale Verträge, Übernahme von EU-Recht
 - Von den 11 wichtigsten Entscheidungsprozessen in den frühen 2000er Jahren waren 5 direkt oder indirekt „europäisiert“, während es in den 1970er Jahren nur 1 war (Sciarini 2014).
 - Regierung und Verwaltung werden v.a. gestärkt, weil sie aussenpolitisch die Kompetenz haben.
- Two-Level Game:
 - Zwei verknüpfte Entscheidungsebenen (International/national)

- Spiel kann nur von Akteuren gespielt werden, die auf beiden Ebenen aktiv sind -> Exekutive
- Jedoch sind auch Parlament und Kantone international vertreten (Parlamentarische Delegation, aussenpolitische Kommission, Vertretung der Kantone in Brüssel) -> Hauptkompetenz jedoch immer noch bei der Regierung

Fazit Entscheidungsprozesse

- Die vorparlamentarische Phase ist nach wie vor eine zentrale Etappe im Schweizerischen legislativen Prozess.
- Durch eine institutionelle Stärkung des Parlaments und die zunehmende Parteipolarisierung haben die Parteien im Parlament in innenpolitischen Entscheidungsprozessen jedoch an Gewicht gewonnen.
- Die Macht der Exekutive (gegenüber Parlament und Verbänden) wurde durch die stärkere Internationalisierung der Gesetzgebung tendenziell verstärkt.

4.3. Machtverteilung in der Schweizer Politik

4.3.1. Der "innere" Kreis der Macht (Kriesi 1980)

-> Ziel: Analyse der Machtkonfiguration unabhängig von institutionellen Strukturen: informelle Machtnetzwerke

-> Analyse der Verteilung und Struktur der politischen Macht in der Schweiz mittels sozialwissenschaftlicher Methoden, insb. Netzwerkanalyse.

- Ermittlung der beteiligten Akteure
- Befragungen:
 - Wer kooperiert mit wem?
 - Wer wird für einflussreich gehalten?

Aufbau der Studie

-> Machtverteilung und Zusammenarbeitsstrukturen zwischen Organisationen (Parteien, Verbände, Ämter) und individuellen Akteuren der Schweizer Politik im Zeitraum 1971-1976

-> Zu den 13 wichtigsten Entscheidungsprozessen dieser Zeit (Reputationsanalyse, Kriesi 1980):

- Reputationsanalyse = Beteiligte werden gefragt, welche die zentralen Entscheidungsprozesse waren
- Konjunkturpolitik: Konjunkturartikel und Geld- und Kreditbeschluss 1972
- Aussenwirtschaftspolitik: EWG-Abkommen -> Einzige internationalisierte Vorlage damals
- Finanzpolitik: Finanzpaket 1974 und 1975
- Sozialpolitik: 8. AHV-Revision, Reform der Krankenversicherung, Reform der Arbeitslosenversicherung, dringlicher Bundesbeschluss zur Arbeitslosenversicherung
- Raumplanung: Raumplanungsgesetz und dringlicher Bundesbeschluss
- Initiativen: „3. Überfremdungsinitiative“, „Mitbestimmungsinitiative“

-> Ermittlung der politischen Elite dieser 13 Prozesse.

-> Kombination aus 3 Ansätzen

- Entscheidungsansatz: Wer hat teilgenommen?
- Positionsansatz: Wer sitzt an (institutionellen) Schlüsselstellen?
 - zB Vorstehende von Bundesämtern, grossen Fraktionen...
- Reputationsansatz: Wer wird als einflussreich eingeschätzt?
 - Empirischer Ansatz: Befragung der vorher eruierten Personen
- Politische Elite: 1224 Individuen, die an diesen Prozessen direkt oder indirekt beteiligt waren
- Repräsentierten insgesamt 170 Organisationen
- 300 Individuen im „inneren Kreis“ (Anzahl Beteiligungen und Position), alle interviewt zu Reputationsmacht und Kooperationsstrukturen
 - Mit wem wurde zusammengearbeitet
- Studie sehr kontrovers: Liste der einflussreichen Individuen durfte nicht gerankt werden

Auswertung

Organisationen:

- 1970er Jahre: Von den 170 Organisationen gehören 17 zum Kern der Macht auf Organisations-Ebene (> 0.5 -> in über der Hälfte der Befragungen als einflussreich genannt)
- starkes Gewicht der Verbände

Individuen:

-> Analyse der politischen Elite: 300 Individuen im „inneren Kreis“, 70er Jahre (Kriesi 1980)

-> Proportionale Vertretung? (cf. Pluralismus, Dahl 1961)

- Die Sprachgruppen waren proportional vertreten
- Frauen und Junge waren praktisch inexistent in der politischen Elite
- 43% waren Offiziere in der Armee
- 3.2 Verwaltungsratsmandate im Durchschnitt
- 15% Linke (SP, Gewerkschaften, sozialdemokratische Regierungsräte)
- 40% der FDP zugehörige oder nahe stehende Personen

-> Von den 300 Individuen des inneren Kreises gehören 27 zum Kern der Macht auf Individual-Ebene (> 0.5)

- 12 sind Bundesräte oder Beamte
- 9 sind Verbände-Vertreter
- Von den 10 Nationalräten haben 6 Doppelmandate

Analyse der Vernetzung innerhalb der politischen Elite 1970er (Kriesi 1980)

-> Ähnliche Struktur bei Organisationen und Individuen

- Sehr enge informelle Verflechtung des „Kerns“ der Macht, unabhängig von institutionellen Grenzen
- Die Linke stärker isoliert und nur in spezifischen Bereichen eingebunden (Sozialpolitik)
- Bundesrat in einer Vermittlerrolle

- FDP in Parlament, Verwaltung, Verbänden am besten vernetzt

4.3.2. Veränderung der Machtverteilung (Sciarini 2014)

-> Fischer, Manuel, Alex Fischer and Pascal Sciarini (2009). „Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses“, Swiss Political Science Review 15(1): 31-62. -> Replikationsstudie zur Studie von Kriesi

Methoden

Integration und Metaanalyse von 8 Politiknetzwerken / 307 Akteuren:

- Landwirtschaftspolitik (Sciarini 1994)
- Drogenpolitik (Fahrenkrug 1996)
- Verkehrspolitik (Sager et al. 2001, Maibach et al. 1999)
- Energiepolitik (Jegen 2003, Kriesi/Jegen 2001)
- Telekommunikationspolitik (Fischer 2005, Sciarini et al. 2004)
- Personenfreizügigkeit (Fischer 2005, Sciarini et al. 2004)
- Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (Fischer 2005, Sciarini et al. 2004)
- 11. AHV-Reform (Fischer 2005, Sciarini et al. 2004)

U.a. eine Replikation der Studie von Kriesi:

- Im Zeitraum 2001-2006 zu den 11 wichtigsten Entscheidungsprozessen dieser Zeit
- Reputationsanalyse bei 80 Expert:innen zu ca. 350 Entscheidungsprozessen
- u.a. Ausweitung der PFZ, Schengen-Dublin, bilaterales Abkommen über die Besteuerung von Vermögen, Ausländergesetz, Telekommunikationsgesetz, Energiegesetz
- 322 Interviews mit den RepräsentantInnen der involvierten Organisationen
Indikatoren zu Reputationsmacht und „preference attainment“ (Zufriedenheit mit den Resultaten der Entscheidungsprozesse)

Resultate

- Kern der Macht wird kleiner
- Aufstieg der politischen Parteien (vA SVP)
- Abstieg der Verbände, vA relativ zu Parteien

Fazit

-> Fischer et al. 2009, Sciarini 2014, Sciarini et al. 2015, Sciarini 2022

- Parteien haben an Einfluss gewonnen, insbesondere die SVP
- Verbände – ausser Economiesuisse - haben relativ an Einfluss verloren, insb. wegen zunehmender Schwierigkeit der Sozialpartnerschaft (weniger vorparlamentarische Kompromisse)
- Reputationsmacht der Parteien wird generalisierter, Reputationsmacht der Verbände wird spezifischer
 - Invertierung im Vergleich mit den 70er-Jahren

5. Entstehung und Profil des Schweizer Sozialstaates

5.1. Einführung

Definition:

- Der Sozialstaat bezeichnet Politiken und ausführende Organisationen, welche regulierend und verteilend in die Gesellschaft und die Wirtschaft intervenieren, um demokratisch beschlossene Ziele bezüglich der Verteilung von materiellen Gütern und der Absicherung von Lebensrisiken zu erreichen.

Warum so wichtig aus politikwissenschaftlicher Sicht?

- Sozialquote in Westeuropa liegt zwischen 25 und 40% des BIP
- Beeinflusst die Verteilung von Lebenschancen
- Reflektiert und strukturiert die Machtverhältnisse in einem politischen System
- Auch in den Politikwissenschaften bedeutend (eigenes Forschungsfeld)

5.2. Pfeiler des Schweizer Sozialstaats

-> Die verschiedenen Sozialwerke schützen vor dem Risiko, die eigenen Lebenshaltungskosten nicht tragen zu können wegen:

- Alter: AHV, Ergänzungsleistungen, berufliche Vorsorge, freiwilliges Alterssparen
- Krankheit: obligatorische Grundversicherung, Zusatzversicherungen
- Arbeitslosigkeit: Arbeitslosenversicherung, Aktivierung
- Invalidität / Unfall: Invalidenversicherung und Aktivierung, Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung
- Mutterschaft: Erwerbsersatzordnung
- Erwerbsausfall durch Wehrpflicht: Erwerbsersatzordnung
- Mehrkosten durch Versorgungspflichten: Witwen/Witwerrenten, Kinderzulagen, Steuerabzüge für familiäre Pflichten etc.

-> Liste ergibt sich aus der Entstehung des Sozialstaats

-> Ist ein Risiko privat oder sozial/gesellschaftlich?

-> Für jedes Sozialwerk stellt sich die Frage:

- Wer hat einen Anspruch auf Leistungen?
 - Alle? Diejenigen, welche einbezahlt haben? Nur die Bedürftigen?
- Wie wird die Höhe der Leistungen bestimmt?
 - Proportional zu Beiträgen oder egalitär?
- Wie werden die Leistungen finanziert?
 - Über allgemeine Steuern, Versicherungsbeiträge oder Prämien?
- Wer erbringt und verwaltet die Leistungen?
 - Staatliche, korporatistische oder private Leistungsträger?
- Schweiz = Versicherungsstaat
 - Leistungen proportional zu Beiträgen
 - Erwerbsbeiträge als wichtigste Pfeiler

5.2.1. Altersvorsorge

-> 3-Säulen-System

AHV und Ergänzungsleistungen

- Existenzsicherung
- Wichtigste Säule für Menschen mit bis zu mittlerem Einkommen
- Anspruch: universalistisch
 - Alle in AHV versichert, Rest hängt von Erwerbstätigkeit ab
- Leistungen: egalitär
 - Spannbreite der Leistungen extrem gering (Alle bekommen in etwa gleich viel)
- Finanzierung: Beiträge und Steuern
- Leistungserbringer: Staat
- Konkret:
 - Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)
 - Ergänzungsleistungen (bedarfsabhängig)
- Nach nordischem Modell -> Für den Schweizer Sozialstaat eine Anomalie

Berufliche Vorsorge

- Gewohnte Lebenshaltung
- Anspruch: Beitragszahlende
 - Für durchschnittliche/mittlere Einkommen
- Leistungen: Proportional zum Einkommen/Beiträgen
- Finanzierung: Beiträge/Kapitalerträge
 - Geld wird angelegt
- Leistungserbringer: Private Unternehmen
 - Pensionskassen
- Konkret:
 - Überobligatorische berufliche Vorsorge (nicht obligatorisch/hängt von Arbeitgebenden ab)
 - Obligatorische berufliche Vorsorge (BVG)

Private Vorsorge

- Zusätzliche Bedürfnisse
- Kleiner und enger
 - gibt für tiefere Einkommen zu wenig Geld
 - höhere Einkommen können auch in anderen Wegen vorsorgen
- Anspruch: Beitragszahlende
- Leistungen: Proportional
- Finanzierung: Beiträge/Kapitalerträge
- Leistungserbringer: Private Unternehmen
 - Banken/Versicherungen
- Konkret:
 - Privates (3b) Alterssparen
 - Steuerlich begünstigtes (3a) Alterssparen

5.2.2. Gesundheitsversorgung

Krankenversicherung

- Anspruch: Obligatorische Grundversicherung/ freiwillige Zusatzversicherungen
- Leistungen: Breiter Grundleistungskatalog
 - Grundversorgung
- Finanzierung: Kopfprämie und Steuern
 - Kosten sind jedoch zu hoch, Prämien reichen nicht aus -> Steuern
 - Kopfprämien: regressives Instrument, tiefer Anteil für Menschen mit hohem Einkommen
- Leistungserbringer: vA private Unternehmen
- D: Finanzierung der Krankenversicherung wie AHV in der Schweiz
- Skandinavien: Finanzierung über Steuern

Krankentaggeldversicherung

- Für (temporäre) Arbeitsunfähigkeit
- Anspruch: Beitragszahlende (freiwillig)
- Leistungen: Proportional
- Finanzierung: Beiträge
- Leistungserbringer: Private Unternehmen
- Klassische Versicherung

5.2.3. Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherung

- Anspruch: Beitragszahlende
- Leistungen: Proportional
- Finanzierung: Vor allem Beiträge
- Leistungserbringer: Staat und Sozialpartner

Aktive Arbeitsmarktmassnahmen

- Leistungen zur Wiedereingliederung, Weiterbildung
- Anspruch: Beitragszahlende (Pflicht)
- Leistungen: Kantonal unterschiedlich
- Finanzierung: Beiträge und Steuern
- Leistungserbringer: Kantone und Sozialpartner

5.2.4. Familienpolitik

Kinderzulagen

- Anspruch: Universell (Seit 2007)
- Leistungen: Pro Kind (mind. 200.-)
 - vA monetäre Leistungen
- Finanzierung: Beiträge

- Leistungserbringer: Staat und Arbeitgebende

Mutterschaftsversicherung

- Anspruch: Beitragszahlende
- Leistungen: Proportional (14 Wochen Mutterschaftsurlaub)
- Finanzierung: Beiträge
- Leistungserbringer: Staat und Sozialpartner
- Klassische Sozialversicherung (Beitragsfinanziert, proportionale Leistungen)

Betreuungsstrukturen

- Anspruch: Bedürftige
- Leistungen: Subventionen von bis zu 90% der Kosten
 - Dienstleistungen
 - Subventionen für tiefere Einkommen
- Finanzierung: vA Steuern
 - Progressive Finanzierung
- Leistungserbringer: Gemeinden
 - Rolle des Staates sehr gering

5.2.5. Sozialhilfe

Sozialhilfe

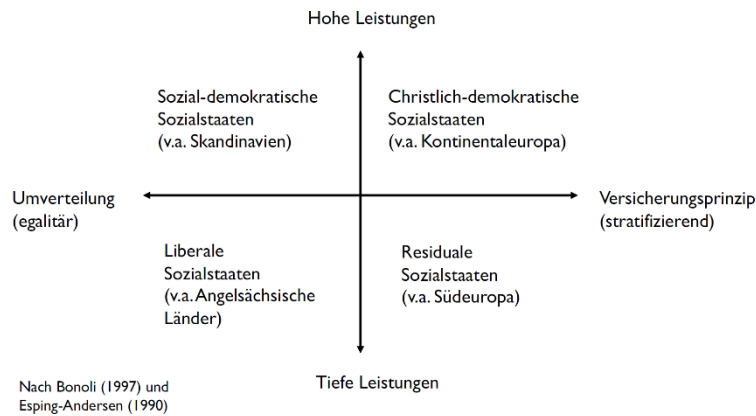
- Nur wenn sie wirklich benötigt wird
- Anspruch: Bedürftige
- Leistungen: Existenzminimum
 - Im Prinzip Rückzahlpflicht, Variation bei der Einforderung
- Finanzierung: Steuern
- Leistungserbringer: Gemeinden

5.3. Verortung

-> Was charakterisiert den Schweizer Sozialstaat im internationalen Vergleich?

-> Kriterien des Vergleichs (Esping-Andersen 1990, Bonoli 1997, Bonoli und Fossati 2022):

- Grosszügigkeit :
 - Grad der Dekommodifizierung (Wie stark Menschen vom Sozialstaat unterstützt werden/vom Markt unabhängig sind)
 - Sozialquote (Ausgaben/BIP) und Höhe der Leistungen
- Verteilwirkung :
 - Grad der Stratifizierung
 - Versicherungsprinzip vs. egalitäre Leistungen (d.h. Äquivalenzprinzip (proportional) vs. Umverteilung (egalitär))
 - Anspruchsprinzip: Wer erhält die Leistungen



-> Wie können die beiden Dimensionen gemessen werden?

- **Verteilwirkung:**
 - Versicherungsprinzip vs. Umverteilung
 - Anteil der Sozialausgaben, die über Versicherungsbeiträge (Lohnnebenkosten) finanziert sind
- **Grosszügigkeit:**
 - hohe vs. tiefe Leistungen
 - Sozialquote
 - Lohnersatzraten und Bezügerkreis (Scruggs et al. 2017) von Renten und Arbeitslosigkeits-Versicherung

-> Zwischenfazit:

- Die Schweiz hat einen typisch kontinentaleuropäisch geprägten Sozialstaat aufgrund des ausgeprägten Sozialversicherungsprinzips
- Bezüglich Leistungshöhe und v.a. privater Leistungsanbieter hat die Schweiz auch liberal-residuale Elemente
- „A continental welfare state with a liberal face“ (Armingeon 2001)
 - Liberal face = Private Leistungsanbieter

-> Ein letztes Schweizer Spezifikum ist die langsame und späte Entwicklung der Sozialwerke

- Späte volle Abdeckung
- Gewisse Institutionen standen lange in der Verfassung -> Späte Implementierung
- Institutionelle Gründe
 - Direkte Demokratie -> viele Vorlagen am Volk gescheitert
 - Föderalismus -> Rolle der Kantone
 - Korporatismus -> Starke Rolle von Arbeitgebenden und -Nehmenden

5.4. Erklärungen

-> Warum ist diese späte Entwicklung und die teilweise tiefe Leistungshöhe erstaunlich?

- Frühe Demokratisierung für Männer und frühe Industrialisierung
 - Potentieller Funke für Entwicklung des Sozialstaats
- Offene Volkswirtschaft und Korporatismus
 - Potentielle Beteiligung der Sozialpartner

- Direkte Demokratie (Medianwähler profitiert von Umverteilung)
 - Potentieller Anschlag für Sozialstaat

-> Warum diese späte Entwicklung und dieses konservative Modell?

- Struktur: Industrialisierung ohne Urbanisierung
 - Dezentrale Entwicklung, tiefe Mobilisierung der Arbeitenden
- Struktur: tieferer Problemdruck (Kriegsfolgen, Arbeitsmarkt)
 - Lange Vollbeschäftigung, grosse Arbeitslosigkeit verhindert
 - Jedoch grosse Beschäftigungsfluktuation bei Frauen und Migrant:innen
- Kultur: historisch gewachsener Liberalismus
 - Spätes Aufkommen des Klassenkonflikts -> Langes "liberales Fenster"
- Institutionen: Föderalismus, Subsidiarität und schwacher Staat
 - Skepsis gegenüber starkem Staat
 - Staat soll erst eingreifen, wenn andere Akteure (Private, Kantone/Gemeinden) nicht mehr können
- Machtbalance: historisch vergleichsweise schwache Linke
 - Frühe Demokratisierung
 - Langes "liberales Fenster"

-> Erklärungen für den "Aufholeffekt" seit den 1970er Jahren

- Problemdruck
 - Ölkrise in den 1970er Jahren
 - Rezession der 1990er Jahre
 - Wandel der Beschäftigungsstruktur (Geschlecht und Migration)
 - Bedürfnis nach stärkerer Arbeitslosenversicherung
- Problembewusstsein (Werte- und Kulturwandel)
 - Ermöglichte sozial-liberale Koalitionen zur „Modernisierung“ der Sozialpolitik (Häusermann 2010)
- Endogenes Ausgabenwachstum durch demographischen Wandel (Pierson 2001)
 - Alterung der Gesellschaft und dadurch höhere Ausgaben im Alter und bei Gesundheitskosten
 - Ausgabenwachstum bedeutet nicht zwingend Ausbau des Sozialstaats, kann auch durch mehr Leistungsbeziehende verursacht werden

5.5. Lernziele

- Den Schweizer Sozialstaat im internationalen Vergleich verorten können: was sind seine „typischen“ kontinentalen Merkmale, was sind seine Spezifika
- Den grundlegenden Aufbau der wichtigsten Sozialwerke kennen und ihre verteilungspolitischen Konsequenzen verstehen (Versicherungs- vs. Umverteilungsprinzip).
- Institutionelle (Machtteilung, Föderalismus, DD), strukturelle (Modernisierung, Machtverhältnisse), kulturelle (Liberalismus) und politische (Strategien) Faktoren der späten Entwicklung und des Aufholeffektes verstehen.

6. Sozialpolitik

6.1. Einleitung

-> Reformdruck: Demographie und Strukturwandel

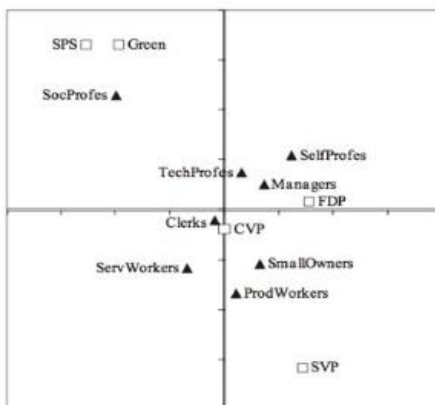
- Demographische Alterung & Tertiarisierung (Übergang zu Dienstleistungswirtschaft) der Wirtschaft

-> Direkte Herausforderungen für Arbeitsmarkt-, Renten- und Familienpolitik:

- Stabilisierung des finanziellen Gleichgewichts in der Altersvorsorge
 - Da von Lohnbeiträgen finanziert, ist der Staat abhängig von einer hohen Beschäftigung
- Bedingungen für Familiengründung verbessern
- Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie
 - Veränderte Struktur der Erwerbstätigkeit
- Aus- und Weiterbildung („Upskilling“)
- Arbeitsmarktflexibilität sozial absichern
 - Mehr Wechsel, veränderte Profile

-> Anpassungsfähigkeit (prozedurale Performanz)

6.2. „modernisierende Kompromisse“ bis ca. Mitte 2000er



- Positionierung der politischen Parteien im zweidimensionalen Raum
- Breite Kompromisse/Koalitionen vonnöten für Reformen
- Drei Lager (Tripolarität)
 - Links: Gegen Sozialabbau und gesellschaftsliberal
 - Rechts: Für Sozialabbau und gesellschaftsliberal
 - SVP: Für Sozialabbau und konservativ

6.2.1. Rentenpolitik

- Geeinte Rechte (Konsolidierung/Abbau) muss einen Teil der Linken gewinnen
 - Spaltung der Linken

- War 1995 und 2003 (BVG) möglich durch gesellschaftspolitische Konzessionen, insbesondere Gleichstellung
- Heute:
 - Gegnerschaft zwischen rechtem und linkem Lager
 - Gescheitert 2017
 - Altersvorsorge 2020: Kompromiss gescheitert, Vorlage abgelehnt
 - Kleinere Reform AHV21: Knapp angenommen (Minimalkompromiss)
 - BVG 2024: Kompromiss gescheitert

6.2.2. Familienpolitik

- Geeinte Linke (Ausbau) muss einen Teil der Rechten gewinnen
- War punktuell möglich durch arbeitsmarkt-freundliche Reformen und gesellschaftspolitisch progressiven Pol
- MSV 2004
- Kitaförderung ab 2003
- Vaterschaftsurlaub: Schwieriger Kompromiss

6.2.3. ALV-Reform 1995

-> "Paradefall" des modernisierenden Kompromisses

- Breite Reformkoalition in der ALV-Reform 1995 zur grundlegenden Neuorientierung der Schweizer Arbeitslosenpolitik auf Aktivierung.

Verlauf des Entscheidungsprozesses

- Scheitern der Verhandlungen in der vorparlamentarischen Phase
 - Keine Einigung zu Reform der passiven Leistungen und Definition der "zumutbaren Arbeit"
 - Gründe: Polarisierung, Mediatisierung
- Bundesrat leitet die „blockierte Reform“ weiter ins Parlament
 - Akute Krise, Sozialpartner drohen mit dem Referendum
 - Grosses Vertrauen ins Parlament
- Parlamentskommission des Nationalrats reorientiert die Reform und bringt die Sozialpartner zurück an den Verhandlungstisch.
 - So in der parlamentarischen Phase eigentlich nicht vorgesehen
 - Drohendes Scheitern offensichtlich
 - Gründung einer tripartiten Arbeitsgruppe (Parlament, Sozialpartner, Seco)
- Parlamentskommissionen von National- und Ständerat bringen die Kantone mit an den Verhandlungstisch
 - So in der parlamentarischen Phase eigentlich nicht vorgesehen
 - Kantone sind wichtig, da sie für die RAVs zuständig sind
 - Verhandlungen mit den kantonalen Finanzdirektoren über den Ausgleich der Finanzierung

- Der Kompromiss wird von einer breiten Koalition getragen.
 - "Kompromiss von Solothurn" zur Lastenverteilung
- Einigungskonferenz zwischen National- und Ständerat
 - Mehreinnahmen -> Gewerkschaften
 - Kürzungen der passiven Leistungen -> Arbeitgebende
 - Individuelle Festlegung der "Zumutbarkeit"
 - 25'000 Plätze in Aktivierungsmassnahmen -> anstatt 66'000
 - Kantone bezahlen 3000.- pauschal pro Platz -> Berechenbarkeit

-> Flexibilität des Schweizer Systems

6.3. Prozedurale Performanz

Institutionelle Grundlagen der „modernisierenden Kompromisse“

-> Zeigt die Ambivalenz der vielen Vetopunkte in der Schweiz:

- Formell: Blockadepotenzial
- Informell: Flexibilität dank Verhandlungskultur und „institutioneller Redundanz“
- Vetospieler sitzen mit am Tisch -> Flexibilität
- Jedoch: Rückgang solch breiter modernisierender Kompromisse

Afonso und Papadopoulos (2015)

-> Was kommt nach der 2. ALV-Reform 1995? Warum klappen die «modernisierenden Kompromisse» nicht mehr?

- zunehmende Partei-Polarisierung im Parlament
- Blockaderisiko in der Volksabstimmung
- Keine übergreifende Koalition

Reformperformanz seit den 1990er Jahren

	AHV	BV
Anpassung an demographischen Druck	Erhöhung des Frauenrentenalters <ul style="list-style-type: none"> • auf 64 (1995) • auf 65 (gescheitert 2003, 2011, 2017) angenommen 2022 Senkung der Witwenrenten (gescheitert 2003)	Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 (in 2003) Senkung des Umwandlungssatzes <ul style="list-style-type: none"> • von 7,2 auf 6,8% (2003) • von 6,8 auf 6,4 % (gescheitert 2010) oder 6% (gescheitert 2017) • 2024?
Anpassung an sozialen Wandel	Einführung von Splitting und Betreuungsgutschriften zu Gunsten von Frauen (1995) Flexibilisierung 2022	Ausweitung auf atypisch (TZ) Beschäftigte: geglückt 2003, gescheitert 2017, 2024? Schutz von temporär Beschäftigten (2008)

	Familienpolitik
Materielle Sicherung	Erhöhung und Harmonisierung des Kindergeldes (2007) Ergänzungsleistungen für Alleinerziehende (im Parlament abgeschrieben) Steuerabzüge für Selbstbetreuung (abgelehnt 2013)
Vereinbarkeitspolitik	Mutterschaftsversicherung (abgelehnt 1999, angenommen 2004) Erhöhung der Steuerabzüge für familienergänzende Betreuung (2009) Vaterschaftsurlaub (2019)

-> Wahrscheinlichkeit für modernisierende Reformen bei Familienpolitik höher

- Gegen die nachfolgenden Reformen der ALV (2002, 2010) wurde von der Linken das Referendum ergriffen. Die Reformen wurden angenommen, aber spalteten die politischen Lager. -> Weniger Kompromissbereitschaft
- In der Rentenpolitik sind seit 2003 drei Reformen gescheitert, eine sehr reduzierte Reform 2022 knapp angenommen. BVG-Reform in der Diskussion.
- In der Familienpolitik ist eine substanzielle Förderung der Kinderbetreuungsstrukturen 2013 abgelehnt worden; Kosten bleiben im internationalen Vergleich massiv höher und Angebot massiv tiefer.
 - Reformdynamik, jedoch keine Lösung der Probleme
- Afonso und Papadopoulos (2015) führen die steigende Konfliktivität auf die zunehmende Partei-Polarisierung zurück.

7. Wirtschaftspolitik

7.1. Merkmale des traditionellen Schweizer "Produktionssystems"

-> „Hybride“ Merkmale des traditionellen Schweizer Wirtschaftssystems (bis ca. 2000)

Liberale Merkmale

- Liberaler Arbeitsmarkt
- Tiefe Steuerbelastung
- Tiefe Staatsquote
- Hohe Preisstabilität / tiefe Inflation

Protektionistische Merkmale

- Hohe Regulierung von Unternehmen
- Hohe Produktmarktregulierung
- Wettbewerbsschranken für ausländische Anbieter und Investoren
- Hohe Subventionen des primären Sektors
- Starker Schutz staatlicher Unternehmen

7.2. Zentraler Erklärungsansatz

7.2.1. Generell

-> „Liberaler Korporatismus“

- Die traditionelle Hybridität ist das Resultat von politischen Kompromissen zu Gunsten des Exportsektors.
- Exportsektor
 - z.B. Maschinenindustrie, chemische Industrie, Tourismus, Finanzsektor, Versicherungen
 - Economiesuisse
- Binnenmarkt
 - privat: z.B. Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Vertrieb, Binnentransporte, unternehmensbezogene und persönliche Dienstleistungen (zB Anwälte, Zahnärzte etc.)
 - staatlich: z.B. Wasser- und Elektrizitätsverteilung, öffentliches Gesundheitswesen, Netzwerkindustrien (Bahn, Post, Telekom)
 - SGV
- Die traditionelle Hybridität ist das Resultat von politischen Kompromissen zu Gunsten des Exportsektors.
 - D.h.: Der Exportsektor braucht wirtschaftliche Öffnung und kompensiert dafür („side-payment“) den Binnenmarkt mit Protektionismus.
- Warum ist der Exportsektor in der Schweiz so zentral?
 - Aufgrund seiner Grösse und Abhängigkeit vom internationalen Umfeld

7.2.2. Katzenstein

-> Katzenstein (1985): Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.

Abhängigkeit vom internationalen Umfeld

- Kleine Volkswirtschaften sind „price takers“ (Katzenstein 1985), d.h. sie haben keinen Einfluss auf die Weltmärkte.
- Um erfolgreich zu sein müssen sie sich den Bedingungen der Weltmärkte (Konkurrenten und Absatzmärkte) anpassen können. D.h. sie brauchen flexible Arbeitsmärkte, moderate Löhne und sozialen Frieden.

Katzensteins Modell: internationale Liberalisierung und innere Kompensation

-> Die traditionelle Hybridität ist das Resultat von politischen Kompromissen zu Gunsten des Exportsektors.

Arbeitgebende (Exportindustrie) erhalten:

-> Liberaler Korporatismus (NL, BE, CH)

- flexiblen Arbeitsmarkt
- soziale Stabilität
- moderate Löhne

Gewerkschaften erhalten:

-> Sozialer Korporatismus (A, NO, DK)

- Sozialleistungen

7.2.3. Mach

-> Mach (1999): „Small states in world markets“ revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case“

- Korrektur des Argumentes: Katzenstein übersieht den Binnensektor.
- In der Schweiz wurde nicht in erster Linie die Arbeitnehmerschaft, sondern die Binnenwirtschaft „kompensiert“.
 - Exportwirtschaft erhält Offenheit
 - Binnenwirtschaft erhält Protektionismus
 - Gewerkschaften werden relativ schwach kompensiert

Kausale Erklärungskette

- Kleinheit des Staates und Wirtschaftliche Öffnung (Strukturelle Bedingungen)
- Bedürfnis der Exportwirtschaft nach Öffnung und Kooperation (Akteursinteressen)
- Interessenskoordination/Verhandlungsdemokratie (Institutionelles Gefüge)

7.3. Performanzprobleme des "liberalen Korporatismus" in der Schweiz

-> Die Kompensationspolitik in der Schweiz hat einen "Preis"

- Tiefes Wachstum
- Hohes Preisniveau
- Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit
- Verlangsamung, Erosion des Kompromisses
 - Schlecht für Exporte

Konsequenzen der sinkenden Performanz

- Unter den neuen Bedingungen (Europäisierung, Globalisierung) war die Exportwirtschaft seit Mitte/Ende 1990er Jahren nicht mehr bereit, diesen Preis zu bezahlen.
- „Erosion des schweizerischen Modells der Wirtschaftspolitik“ (Armingeon & Emmenegger 2007, Emmenegger 2022)
 - Politisch: Erosion des "Bürgerblocks"
- Das Schweizer Produktionssystem entwickelte sich seit den 1990er Jahren zunehmend in Richtung einer „liberalen Marktwirtschaft“
 - Entsolidarisierung der Exportwirtschaft von der Binnenwirtschaft

7.4. Transformation des Schweizer Modells seit den 1990er Jahren

7.4.1. Gründe der Erosion: Woher der Druck? Warum zu diesem Zeitpunkt?

Sinkende Performanz des Modells

-> Wachstum, Preise, Arbeitsmarkt, steigende Sozialkosten

- Die Exportwirtschaft war bereit, den Preis des Protektionismus zu bezahlen, solange Beschäftigung und Konsum trotzdem stark blieben.
- In der Rezession der 1990er Jahre waren diese Bedingungen nicht mehr gegeben
- Geschützte Sektoren konnten sich weniger schnell anpassen

Aussenpolitischer Druck in Richtung Liberalisierung

GATT/ WTO

- Uruguay-Runde 1986-1994: Reduktion von Handelshindernissen (Waren und Dienstleistungen), Schaffung der WTO
 - Protektionismus in Frage gestellt (zB Landwirtschaft, öffentliches Vergabewesen)

EU Integration

- Schaffung des Europäischen Binnenmarkts 1992
 - Nicht nur freier Warenhandel, einheitlicher Markt für "Vier Freiheiten" (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital)
- Maastrichter Vertrag 1992 (EWU)
 - EU mit einheitlicher Währung
- 1992 EWR-Nein der Schweiz
 - Schweiz aus Projekt ausgeschlossen
 - Zweifel der Exportwirtschaft an Protektionismus
- 1995 Finnland, Österreich und Schweden treten der EU bei

- Schweiz nun alleine
- Schwierig für Schweizer Wirtschaft

Innenpolitischer Druck in Richtung Liberalisierung

-> Liberale Initiative von Exponenten der Exportindustrie

- 1991: "Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb: Ein ordnungspolitisches Programm" (Leutwiler et al. 1991)
- 1992: Ablehnung des EWR-Beitritts der Schweiz
 - Nimmt der europäischen Bewegung (und dem Bundesrat) den Wind aus den Segeln -> "Revitalisierungsprogramm"
- 1992: De Pury-Kommission erarbeitet ein "Revitalisierungsprogramm" im Auftrag des Bundesrates
 - Programm an Reformen für mehr Wachstum und Kompetitivität
- 1995: "Mut zum Aufbruch: eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz" (Liberale Schweizer Wirtschaftselite)
 - Bewusster Affront (Umgehung) an Korporatismus/Verbände/Parteien
- 1999: Gründung von Avenir Suisse durch 14 multinationale Unternehmen in der Schweiz

Mut zum Aufbruch: eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz

- Vorschläge für 4 Bereiche:
 - Binnenmarkt und Corporate Governance, Sozialpolitik, Industrielle Beziehungen, (Aus-) Bildungssystem
- Forderung einer umfassenden Reform zu liberaler Wirtschaft

Bedeutung dieser "liberalen Initiative" für das politische System

- "going public" einer informellen Gruppe von Personen aus Wirtschaft, Journalismus und Universität (Umgehung traditioneller Interessengruppen)
- Entsolidarisierung von den Verbänden (Economiesuisse, Arbeitgeberverband, Gewerbeverband)
 - Kampfansage an Binnenwirtschaft
 - Aufkündigung des "Bürgerblocks"
- Umgehung der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsgremien
- Zunehmende Spaltung der Verbände in Binnen- und Exportwirtschaft

7.4.2. Liberalisierungspolitik: wichtigste Reformen

- Interner und externer Druck in den 1990er Jahren lösten eine liberale Reformwelle aus und eine „Wachstumsstrategie“ des Bundesrates, die v.a. auf Liberalisierung des Binnenmarktes und Konsolidierung der Staatsfinanzen abzielt.
- Eurolex -> Swisslex (Reform aus eigenem Willen statt erzwungene Anpassung an EU)

Initiativen:

- Revitalisierungsprogramm „Swisslex“ 1992 nach dem EWR-Nein
- Reduktion des Staatsmonopols (insb. Post, Telecom, SBB, Elektrizität)

- Marktliberalisierungen (insb. Vergabewesen, Landwirtschaft, Kartellgesetz, Binnenmarkt)
- Limitierung Staatsquote (Arbeitsmarkt, Schuldenbremse, Unternehmenssteuerreformen)
 - Restriktive fiskalische Politik

7.4.3. Politik der Liberalisierung der 90er Jahre

Wer hat diesen Politikwandel hauptsächlich befürwortet bzw. angetrieben?

- Bundesrat
- Aussenwirtschaftsdepartment der Verwaltung (Heute Seco, Zusammenschluss von AWD mit Binnenwirtschaft, Dominanz der Aussenwirtschaft)
- Exportsektor / Economiesuisse

Warum gelangen so viele Reformen in kurzer Zeit (90er/frühe 00er)?

- Two-level game: Druck von aussen und relativ geschlossene Entscheidungsprozesse
 - Innenpolitisch mit aussenpolitischen Druck argumentieren und umgekehrt
- Zudem: wechselnde, unklare Mehrheiten. Keine organisierte Opposition.
 - Opposition nur punktuell
 - Opposition = Linke/Gewerkschaften und protektionistische Wirtschaft

Wechselnde, unklare Mehrheiten - Keine organisierte Opposition

-> Welche Konfliktlinien sind zu erwarten bezüglich Marktliberalisierung zwischen den politischen Parteien?

- Linke Parteien und Gewerkschaften sind gegen Privatisierung, Steuerreduktionen und Sozialabbau, aber für tiefere Preise für Konsument:innen. (Liberalisierung des Binnenmarkts)
- Parteien, die dem Gewerbe und den Bauern nahe stehen (SVP) sind für tiefere Steuern und eine tiefere Staatsquote, aber gegen Abbau des Binnenmarkt-Protektionismus.

Laurent Bernhard

-> Bernhard, Laurent (2004). Die neo-liberale Agenda. Eine Analyse zu den Entscheidungsdeterminanten bei wirtschaftlichen Liberalisierungsvorlagen im Nationalrat (1993-2003). (Lizentiatsarbeit am IPZ)

Datengrundlage

- Namensabstimmungen im Nationalrat
- 1993-2003
- Vorlagen zu Liberalisierung in den Bereichen: Arbeitsmarkt, Landwirtschaft, Marktzutritt- und Kartellrecht, Infrastrukturen
- Nur kontroverse Vorlagen, total 43 Abstimmungen

Resultate

- Kein klassischer links-rechts Konflikt

- Nicht Linke und Gewerkschaften gegen "Bürgerblock"
- Arbeitsmarkt und Infrastruktur: Rechtskonservative als treibende "Liberalisierer"
- Marktzutritt, Kartellrecht und Landwirtschaft: Linke als treibende "Liberalisierer"
- Reihenfolge der Parteien: FDP/LP (65%) > SP (60%) > CVP (58%) > Grüne (57%) > SVP (49%)

7.5. Lernziele Wirtschaftspolitik

Kennen

- Hybride Merkmale des traditionellen Schweizer Wirtschaftssystems
- Gründe, Politik und Entwicklung der Liberalisierungsbestrebungen seit den 1990er Jahren (keine inhaltlichen Details der Reformen)
 - In welchen Bereichen gab es besonders viel Druck?
 - Warum und wie gab es Reformen?

Verstehen

- Erklärung des „liberalen Korporatismus“ nach Katzenstein, sowie seine Schweiz-spezifische Verbindung zu Gewerkschaftsstärke und Bürgerblock
 - Abweichung vom klassischen korporatistischen Modell
 - Kooperationen mit Binnenwirtschaft statt Gewerkschaften
- Verstehen, inwiefern die „liberale Offensive“ seit den 1990er Jahren mit spezifischen Eigenheiten des politischen Systems (prozedural und inhaltlich) bricht.
 - Mit traditionellen Koalitionen gebrochen

8. Die Schweiz und die EU

8.1. Historische Entwicklung : Etappen der EU Integration und der Schweizer EU Politik

Linder 2011

"Switzerland is following a path of straightforward Europeanization"

Walter/Bernauer 2022

"Die bilateralen Verträge erlauben es der Schweiz, ohne EU-Beitritt eng mit der EU zu kooperieren. Durch die stark gewachsene Zahl der EU-Mitgliedsstaaten, die auch eine grössere Heterogenität der Interessen mit sich gebracht hat, ist die Lösung grenzüberschreitender Probleme zwischen der Schweiz und EU Ländern in den letzten Jahren jedoch deutlich zeitraubender, komplizierter und bisweilen fast unmöglich geworden. ... Obwohl die jahrelangen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein solches Rahmenabkommen Ende 2018 abgeschlossen wurden, verzögert sich die Ratifikation des Abkommens aufgrund innenpolitischer Bedenken in der Schweiz. Dies hat zu Verstimmungen im Verhältnis Schweiz-EU und zu einer härteren Gangart der EU gegenüber der Schweiz geführt."

Entwicklung der EU bis 1992

- 1973-81: EG-Erweiterung (6 -> 12: UK, IRE, DK, SP, GR, Po)
- 1979: Cassis de Dijon -> Urteil des EUGH
 - Binnenmarkt
- 1989: EG bietet den EFTA-Staaten den EWR an
- 1992: Maastricht-Vertrag: EG -> EU; Binnenmarkt; EWWU
 - Gemeinsame Währung

-> Europäischer Wirtschaftsraum wird zu einem EU-Wirtschaftsraum

Entwicklung der Schweiz bis 1992

- 1960-: EFTA-Mitglied
 - Vorbereitung auf Mitgliedschaft ER/EWR
- 1991: Beitrittsge such/ Eurolex
 - Anpassung der Gesetze an EWR
 - Beitrittsge such: "Wir sind dabei" -> Politischer Fehler?
- 1992: EWR-Nein (50.3%)/ Swisslex

EWR-Nein 1992

-> Gründe für die Ablehnung (Vatter 1994): Aggregatdaten- und Individualanalyse

Einfluss

- Kampagneneffekte
- Kulturelle Motive: Kultureller Kontext (Sprachregion) und soziostrukturelles Milieu (Stadt-Land)

Wenig Einfluss

- Ökonomische Motive (Export- vs. Binnenmarktorientierte Regionen)

- Elitenempfehlungen (SVP und Grüne vs. SP, FDP, LPS, CVP)

Entwicklung der EU nach 1992

- 1995: EU-15: Beitritt von A, FIN, SW
 - Schweiz zunehmend isoliert
- 1999: Start Beitrittsverhandlungen mit 12 Ländern (Osterweiterung)
- 2000: Nizza-Vertrag: Institutionelle Reformen
 - EU handlungsfähiger
- 1999-02: Euro wird in 11 Ländern eingeführt
 - Integration auf Marktebene
- 2004: EU-25: EST, LET, LIT, P, CZ, SL, HU, SK, MA, CY
- 2007: EU-27: BU, RO
- 2013: EU-28: CR
 - Schweiz zunehmend isoliert
- 2020: Brexit
 - EU-27

Entwicklung der Schweiz nach 1992

- 1994: Alpeninitiative angenommen (52%)
- 1997: Initiative "Beitrittsverhandlungen vors Volk" abgelehnt (74%)
- 2000: Bilaterale I angenommen (67.2%)
- 2001: Initiative "Ja zu Europa" abgelehnt (76.8%)
- 2002: Einführung Personenfreizügigkeit mit EU-17
- 2004: Bilaterale II und Ausweitung der PFZ (56%)
- 2005: Schengen/Dublin angenommen (54.6%)
- 2006: "Kohäsionsmilliarde" angenommen (53.4%)
- 2009: Erweiterung der PFZ auf BU und RO (59.6%)
- 2014: Initiative "Gegen Masseneinwanderung" (50.5%)
- 2018: BR präsentiert ein Rahmenabkommen (Entwurf)
- 2021: BR beendet Verhandlungen zum Rahmenabkommen

Bilaterale I

-> 1999, 2000: 67,2% Ja

- Personenfreizügigkeit
- Technische Handelshemmnisse
- Öffentliches Beschaffungswesen
- Landwirtschaft
- Forschung
- Luftverkehr
- Landverkehr

-> Erleichterter Zugang zu den Märkten der EU (Arbeit, Waren und Dienstleistungen)

Bilaterale II

-> 2004, Schengen / Dublin Abkommen (2005: 54,6% Ja)

- Steuerung von Fluchtmigration
- Zinsbesteuerung
- Betrugsbekämpfung

- Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte
- Medien
- Umwelt
- Statistik
- Ruhegehälter
- Bildung, Berufsbildung, Jugend

-> Engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit (auch Kapitalmärkte), Stärkung der wirtschaftlichen Verflechtung

8.2. Spannungsfelder in den letzten 10 Jahren

8.2.1. Steuerpolitik

Woher kam der Druck?

-> Ursprünglich

- OECD: 2009 werden die Möglichkeiten zur Amtshilfe erweitert nachdem die OECD mit der „grauen Liste“ droht. -> Länder, die zu Geldwäsche verhelfen
- Europa / EU: Kauf gestohlener CDs mit Kundendaten von Schweizer Banken durch deutsche Bundesländer -> Politisch ein Riesenschaden

Reaktion der Schweiz: Abgeltungssteuerabkommen (2011/2012)

- Quellensteuer auf Kapitalerträgen -> Direkt, automatisch besteuert
- Abgeltung von in der Schweiz verwalteten Vermögen durch anonyme, einmalige Zahlung einer Steuer
- Sollte als „Äquivalent“ des automatischen Informationsaustausches (AIA) etabliert werden

-> mit UK und Österreich geglückt, mit Deutschland gescheitert

-> Keine Informationen an Ausland liefern, sondern nur Geld

Zunehmender Druck

- USA: FATCA als unilateraler Zwang zur Informationsfreigabe (2013)
- USA: Strafanklage gegen Schweizer Banker und Anwälte wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung (seit 2012)
- Deutschland: Wiederholte Käufe gestohlener CDs mit Kundendaten (2012-2013)
- EU: Auch Luxemburg und Österreich schwenken auf den AIA ein. -> Wichtige Verbündete verloren
- G20: AIA wird globaler Standard (Beschluss Februar 2014)

Reaktion der Schweiz: Widerstand gegen den AIA fällt

- „Weissgeldstrategie“ des Bundes (2012)
- Banken verlagern die Nachweispflicht auf die Kunden (UBS, CS, Bär) (2012) -> Kund:innen können jetzt selber juristisch belangt werden
- FATCA-Abkommen mit den USA akzeptiert (2013)
- Arbeitsgruppe Brunetti: Schweiz soll den AIA generell anbieten (2013) -> Keine Alternative

- März 2015: Abkommen Schweiz /EU zum AIA ab 2017/18

-> Erster grosser Konflikt Schweiz - EU

8.2.2. Personenfreizügigkeit

-> Chronologie

- 1999 Unterzeichnung im Rahmen der Bilateralen I (+ PFZ), Annahme durch das Volk mit 67,2 % Ja (in Kraft ab 2002)
- 2004 Inkraftsetzung der Schutzmassnahmen gegen Lohndumping -> Flankierende Massnahmen
- 2005 Ausweitung auf 10 neue Mitgliedstaaten (angenommen mit 56% Ja).
- 2009 Weiterführung des FZA und Ausweitung auf Bu/Ro: angenommen (59,6 % Ja)
- Eurokrise: Aufwertung des Franken, ökonomische Unsicherheit -> Politisierung der Zuwanderung (gewinnt an Salienz)
- 2014 Annahme der Initiative "gegen Masseneinwanderung", welche Kontingente und Inländervorrang vorschreibt (Umsetzungsfrist bis Winter 2017)
- 2015: Versuch der Schweiz, PFZ neu zu verhandeln wird abgelehnt, EU sistiert alle laufenden Verhandlungen bis zur Umsetzung der MEI -> PFZ eine der "4 Freiheiten"
- Dezember 2016: Gesetz zur Umsetzung der MEI ("Inländervorrang light")
 - Stellen zuerst in Schweiz ausgeschrieben, erst danach international
- Dezember 2016: Ratifizierung der PFK zwischen der Schweiz und Kroatien
- Frühling 2017: Referendum gegen die Umsetzung in der Unterschriftensammlung gescheitert; SVP/ AUNS lancieren "Begrenzungsinitiative" zur Kündigung der PFZ
 - Referendum nicht von SVP lanciert
 - "Wir sprechen nicht mehr darüber", "Es ist jetzt einfach so"
- September 2020: Ablehnung der "Begrenzungsinitiative" der SVP (38,3% Ja)

-> Ausgang ähnlich wie bei Finanzpolitik

8.2.3. Zukunft der Bilateralen

-> Seit 2010 hat der Bundesrat den Bilateralismus immer wieder als gewählten Weg für die Schweiz bekräftigt.

-> Problem:

- Das EU-Recht entwickelt sich ständig weiter
- Die EU pocht seit 2010 auf „einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung“ des Binnenmarktrechts
- Position der EU seit 2012: Anstehende bilaterale Verhandlungen zum Binnenmarktzugang (z.B. Strom, Chemie) werden auf Eis gelegt, solange die „institutionellen Fragen“ nicht geklärt sind
 - Institutionelle Lösung für Streitfragen

-> Beispiel für solche „institutionellen Fragen“: Anwendung PFZ

- Die Schweiz aktivierte im April 2013 unilateral die Ventilklausel für 8 osteuropäische Staaten
 - Ventilklausel: In Notfällen darf die Schweiz die PFZ temporär einschränken
 - Juristisch sehr vage
- Die EU sah das als Verstoss gegen das Freizügigkeitsabkommen.
- “Nach Ansicht der EU hat die Schweiz nicht das Recht, die Ventilklausel lediglich für einen Teil der EU-Länder anzurufen. Dies habe der EU-Botschafter ihr dargelegt, sagte Sommaruga. Der Bundesrat interpretiere den Vertrag aber anders. ... Es gebe keine Instanz, die abschliessend entscheiden könne, wer Recht habe, stellte Sommaruga fest.” (TA 23.4.2013)
 - Dieses Problem möchte die EU nicht mehr haben
 - EU: EU-Bürger:innen sind gleichwertig, kein selektiver Ausschluss einzelner Bürger:innen

Position der EU (Verhandlungsmandat ab 2012)

- Die Schweiz soll Veränderungen des EU-Rechts zeitgleich übernehmen
- Die Anwendung der Abkommen soll von einer supranationalen Behörde überwacht werden (Pendant zu EU-Kommission und EFTA-Behörde), welche sicher stellt, dass beide Parteien das Recht gleich interpretieren.
- Im Konfliktfall soll ein Schiedsgericht entscheiden (Pendant zu EUGH und EFTA-Gerichtshof)

Position der Schweiz (Verhandlungsmandat von Dez 2013)

- Fragen zur Auslegung des europäischen Rechts sollen dem EuGH unterbreitet werden.
- Keine Überwachungsbehörde, kein Vertragsverletzungsverfahren
- Weiterhin nur Verhandlungen in den sachspezifischen „gemischten Ausschüssen“
- Bei Uneinigkeit: Ausgleichsmassnahmen

Jüngere Entwicklung

-> Entwurf eines Rahmenabkommens Dez 2018:

- Dynamische Aktualisierung der bilateralen Marktzugangsabkommen (inkl. PFZ)
- Streitschlichtungsmechanismus (gemischter Ausschuss -> paritätisches Schiedsgericht, evtl. Ausgleichsmassnahmen) -> Kein Gericht, sondern Behörde

-> Sommer 2019: EU erhöht den Druck, cf. Temporäre Nicht-Anerkennung der Gleichwertigkeit der Bankenregulierung, Forschungszusammenarbeit in Frage gestellt.

- Hat seit 2012 Positionen klar kommuniziert
- Schweiz hat immer verzögert
- EU will den "Sack zu machen"

-> Juni 2019: Schweiz zögert, will „Präzisierungen“ bezüglich

- Frage der Zulässigkeit von Beihilfen (z.B. Kantonalkassen)
- Unionsbürgerrichtlinie (Teil der PFZ oder nicht?)
- Lohnschutz (flankierende Massnahmen)

-> Mai 2021: BR beendet Verhandlungen über das RA ohne Ergebnis

-> Oktober 2023: Ende der „Sondierungsgespräche“, BR will ein Verhandlungsmandat ausarbeiten

8.3. Europapolitische Entscheidungsdilemmata im Schweizer Elektorat

-> Emmenegger et al. 2018

-> Lauener et al. 2022

Ökonomischer Nutzen des EU-Marktzugangs vs. Eigenständige Kontrolle der Zuwanderung /Liberalisierung des Sozialschutzes

-> Wer/ wieviele Leute sind im Dilemma? Was erklärt, wie sie sich entscheiden zwischen Beibehaltung der Bilateralen und Immigrationskontrolle?

Replikation und Erweiterung auf den Kooperation/Sozialschutztrade-off:

- Deutlich mehr unentschiedene über die Zeit
- Viele cross-pressured bezüglich Integration/Souveränität auf der Rechten, viele cross-pressured bezüglich Integration/Sozialschutz auf der Linken.
- Stärkere Skepsis gegenüber Integration bezügl. Sozialschutz im gesamten Elektorat.

9. Umwelt- und Klimapolitik

9.1. Etappen der Schweizer Umwelt- und Klimapolitik

Erste Phase bis Mitte 90er

- «Naturschutz» und Institutionalisierung
- Noch nicht "Klimapolitik"
- Natur, Gewässer, Atom
- 1971 Verfassungsartikel zum Umweltschutz, Schaffung eines entsprechenden Bundesamtes
- Umweltschutzgesetz von 1983 (Grenzwerte Luft, Böden, Lärm; Verursacherprinzip; Rekursrecht für Umweltverbände)
- 1980er Jahre: sehr starke Politisierung des Themas
 - Debatte um das «Waldsterben»
 - Auseinandersetzung um die Kernkraft
 - Verschmutzungskatastrophe Schweizerhalle 1986
 - Annahme der «Rothenturm-Initiative» (Schutz der Moore)

-> Politisierung des (sektoriellen) Themas entlang der Achse Progressiv–Konservativ; Entstehung der grünen Parteien und Organisationen -> Anpassung der SP an die neue Konfliktlinie

Zweite Phase ab Mitte 90er

- «Internationalisierung und Klimaschutz»
- Abkommen von Rio 1992 («Nachhaltigkeit» und «Biodiversität»)
- Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen 2000 (Start der Klimaschutzgesetzgebung; Lenkungsabgabe auf Brennstoffen ab 2005)
- «Mainstreaming» der Umweltpolitik in andere Politikbereiche (Landwirtschaft, Transport, Infrastruktur, Raumplanung etc)
- Verschärfung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen 2011
- Pariser Klimaabkommen 2015
- Weitere Verschärfung Emissionsreduktionsgesetzes 2020 (verworfen in der Volksabstimmung)
- Klima- und Innovationsgesetz (angenommen 2023)

-> Ausweitung des Politikbereiches (Mainstreaming); zunehmende Polarisierung zwischen linksgrün und SVP; neue soziale Bewegungen (FFF)

9.2. Governance von Umwelt- und Klimapolitik in der Schweiz: allgemeine und spezifische Herausforderungen

-> Politikgestaltung im Bereich Umweltpolitik ist besonders schwierig, insb. wegen

- Relativ grosser Unsicherheit bezüglich des Ursprungs, der Geschwindigkeit und der Schwere der zu lösenden Probleme
- Der Spannung zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen und Überlegungen (incl. „public good“-Charakter des Umweltschutzes und „Trittbrettfahrerproblematik“)

- Fragmentierung der Zuständigkeit zwischen Sektoren und Staatsebenen (inkl. international)

-> Ist die direkte Demokratie in Anbetracht dieser Aspekte eine besondere Schwierigkeit?
Sind Reformen überhaupt möglich?

9.3. Reformperformanz: Mehrheitsfähigkeit von klimapolitischen Abstimmungsvorlagen

-> Pflichtlektüre Stadelmann-Steffen und Ruprecht 2022

-> Determinanten der Mehrheitsfähigkeit (theoretische Grundidee):

- Kosten-Nutzen Abwägung / Public Choice (demand-side) als Grundannahme
- Überwindbar durch:
 - Charakteristika der Vorlage (Instrumente)
 - Überzeugung (Elitenkonsens und Betonung des Umweltthemas)

Hypothesen

-> Rational-Choice:

- Abstimmungsvorlagen, die neue oder erhöhte Steuern vorsehen, stossen auf weniger Akzeptanz an der Urne als Vorlagen, die Subventionen oder Verbote und Gebote enthalten.
- Komplexe umweltpolitische Vorlagen weisen einen geringeren Erfolgsgrad auf als weniger komplexe Vorlagen (Unsicherheit)
- Umweltpolitische Vorlagen, die einen direkten Alltagsbezug aufweisen, sind an der Urne weniger erfolgreich als Vorlagen ohne Alltagsbezug (cf. NIMBY)
- Umweltpolitische Vorlagen, die individuelle Verhaltensänderungen implizieren, sind an der Urne weniger erfolgreich als Vorlagen, die für Bürger:innen nicht direkt handlungsrelevant sind.
- Je stärker eine umweltpolitische Vorlage vom Status Quo abweicht, desto geringer ist ihre Erfolgschance an der Urne.
- Enthält eine umweltpolitische Vorlage spezifisch einen Wirtschafts-Umwelt-Trade-off, reduziert dies ihren Erfolgsgrad an der Urne.

-> Institutionalistische Hypothesen:

- Referendumsvorlagen sind an der Urne erfolgreicher als Initiativen.

-> Kulturalistische Hypothese (ideelle Faktoren):

- Je grösser die hinter einer Vorlage stehende politische Koalition ist, desto höher ist der Erfolgsgrad dieser Vorlage an der Urne.
- Eine klare Betonung des Umweltthemas reduziert die Bedeutung der Kostendimension und des Konfliktgrades für die Akzeptanz einer Vorlage an der Urne.

Forschungsdesign

- 57 Umweltpolitische Abstimmungen auf nationaler Ebene, 1983-2021 (Daten von Swissvotes)

- Für alle Vorlagen werden Werte für die erklärenden Faktoren codiert (H1-H9)
- Zudem Kontextvariablen (BIP, Parteistärke der Grünen zu dem Zeitpunkt)
- Abhängige Variable: % Zustimmung
- Regressionen (Y vorhersagen mit X1, X2, X3, ...KV)

Ergebnisse

- "Bestätigt sich damit wie schon in früheren Studien in erster Linie die Vetowirkung der direkten Demokratie. Hier scheint es nicht ohne eine Politik der kleinen Schritte zu gehen, d.h. gut austarierte Vorlagen, die ... von einer möglichst grossen Koalition gestützt werden."
- "Dass die DD durchaus Gelegenheiten bieten kann, insbesondere über Initiativen relativ weitreichende Vorlagen im Umweltbereich durchzubringen" cf. (Alpeninitiative, Schutz der Moore, Atomkraft). "... Sind erfolgreiche Initiativen im Bereich der Klimapolitik und in jüngster Zeit noch ausgeblieben."

Fazit

- Im Kern ist die Umweltpolitik in der Schweiz entlang der Konfliktachse rot-grün vs. SVP polarisiert. Entscheidend sind Koalitionen über die politische Mitte hinaus (Elitenkonsens).
- Genau wie im Bereich anderer gesellschaftspolitisch progressiver Vorlagen hängt die Mehrheitsfähigkeit davon ab, ob zumindest Teile des liberalen Lagers die Vorlage unterstützen (FDP und/oder Arbeitgeber). -> zB Familienpolitik.

9.4. Abschluss

- Direkte Demokratie als besonders grosse Hürde in diesem Politikbereich (Langfristigkeit, Trittfahrerproblematik)
- Reformkapazität hängt ab von:
 - politischen Faktoren (Ideologie, Elitenkonsens)
 - Individueller Betroffenheit (Kosten)
- Diese Zwänge - in einer polarisierten Parteienlandschaft – führen zu relativ vorsichtigen Vorlagen, die eher auf Subventionen als auf Einschränkungen ausgerichtet sind.

10. Abschluss

10.1. Traber

-> Traber, Denise (2015). "Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation"

- Koalitionsbildung im Schweizer Parlament

-> Wie wirkt sich die parteipolitische Polarisierung aus auf

- Das Funktionieren des Parlamentes (zentrifugal/zentripetal)?
- Die Strategien der Parteien in ihren zentralen Bereichen?
- Die Koalitionen, welche bestimmte Politikbereiche gestalten?
- Die Reformperformanz?
- Über Legislaturperioden untersucht

Zentrale Befunde

- Mehr Konflikt im Parlament
- In ihren zentralen Bereichen sind SP und SVP nicht kompromissbereit (elektorale Logik) -> Zunehmend schmalere Koalitionen im Parlament
- Reformperformanz leidet im Zusammenspiel mit der DD

Studie, Daten und Design

- Abstimmungsdaten aus dem Nationalrat seit 1995: 5 Legislaturen 1995-2013
- Detailabstimmungen und Schlussabstimmungen (Koalitionen grösser)
- Analyse von Wahlmanifesten
 - Eigensicht der Parteien
 - Themensetzung
- Zentral für die SVP (gemäss Wahlmanifesten):
 - Immigration/Asyl
 - EU und internationale Verträge
 - Staatspolitische Vorlagen/politische Rechte
- Zentral für die SP (gemäss Wahlmanifesten):
 - Sozialpolitik
 - Wirtschaftspolitik
 - Umweltpolitik
- Koalition: wenn die Mehrheit beider Fraktionen gleich stimmt
 - Kein Zwang, nach Fraktionslinie abzustimmen
 - Keine einheitliche Stimme der Fraktionen

Konkrete Befunde

- Polarisierung beim Thema Immigration und Europapolitik
 - Umfassende Koalitionen seltener bei Zwischenabstimmungen
 - Koalitionen bei Schlussabstimmungen bei institutionellen Rechten immer noch hoch
 - Bei Internationalisierung/Europäisierung Erosion eines gewissen Kompromisses

- Erosion des Konsens bei Schlussabstimmungen zwischen SP und SVP
- Zunehmende Alleinstellung und Isolation der SVP
- Kaum mehr grosse Einigkeit beim Thema Wirtschaft, Sozial- und Umweltpolitik
 - Wenig grosse Kompromisse, Erosion der Kompromissfähigkeit

10.2. Frick

-> Karin Frick 2019: Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen

- Erweiterung von Traber
- Weitergehende Forschung
- Zusätzlich zu Traber: Untersuchung des Ständerats

Konsequenzen

Blockadepotenzial: Interaktion von DD und Polarisierung

- Im Parlament hat sich seit den 1990er Jahren die Chance ungefähr halbiert, dass alle Regierungsparteien eine Vorlage gemeinsam tragen in der Schlussabstimmung (Traber 2015)
- Diese zunehmende Konfliktivität stammt v.a. vom Nationalrat (Frick 2019)
- Der Anteil an VI, zu denen alle Regierungsparteien die gleiche Abstimmungsempfehlung abgeben ist seit den 1970er Jahren von ca. 80% auf heute 0% gesunken (Vatter 2014: 535)

-> Die Konkordanzregierung erfüllt ihren mässigenden und pragmatischen Zweck weitaus weniger gut als bis in die 90er Jahre

- System erfüllt seinen Zweck nicht mehr
 - System = Viele Veto-Punkte -> Suche nach Kompromissen
- Polarisierung
 - Verstärkt den elektoralen Druck -> In den Wahlen geht es um mehr als früher
 - Fokus auf office-seeking, weniger policy-seeking

10.3. Freiburghaus und Müller

-> Freiburghaus, Rahel und Sean Müller (2023). "Switzerland, quo vadis? Current challenges and potential solutions for Swiss politics"

- Untersuchung von 5 Problemfeldern von Demokratien heute in der Schweiz

Probleme

- Alienation: Entfremdung vom politischen System, Vertrauen, Partizipation, Rückgang der Identifikation mit dem System
- Centralization: Potentielle Probleme für die Implementierung
 - Zentralisierung der Entscheidungen führt zu Distanz zwischen Wählenden und Entscheidenden
- Digitalization: Nutzung von ICT in governance

- Herausforderung der neuen Technologien für Governance
- Internationalization and Europeanization: ökonomische Offenheit und politische Integration
 - Umstritten und schwierig
 - Konflikt zwischen ökonomischen und politischen Anreizen
- Polarization: erschwerte Kompromissfindung
 - Zunehmendes Problem in Demokratien

Umfrage bei Schweizer Forschenden

-> Welche Probleme sind prävalent in der Schweiz

- Vor allem Polarisierung und Europäisierung

Mögliche Lösungen bzw. Lösungsbeiträge?

Europäisierung

-> Alle befragten Expert:innen halten eine enge Anbindung für zentral (Entflechtung keine Option)

- Stärkung des Bundesrates
 - Problem: Stete Legitimierung durch Volksabstimmungen
- Veranschaulichung der Kosten und Nutzen
 - Fokus nicht nur auf Kosten, sondern auch auf Nutzen
- Spärliche insitutionelle Ideen für Deblockade -> Politische Lösung gefragt

Polarisierung

-> Entscheidungsblockaden überwinden

- Programmatische Regierungskoalition (ohne eine der Polparteien)
 - Grosse Koalition als Anomalie
 - Kein Koalitionsprogramm -> Sollte eingeführt werden (Häufige Idee)
 - Jedoch Problem der direkten Demokratie (Referenden der Opposition)
 - Breite Unterstützung der Konkordanz der schweizer Bevölkerung
 - Ziel: Schlagkräftige Regierung
- Verbreiterung der Regierung, stärkere Integration (9 statt 7 BR)
 - Ausweitung der Konkordanz, stärkere Integration weiterer politischer Kräfte (zB Grüne)
 - Verteilkämpfe entschärfen durch "Vergrösserung des Kuchens"
 - Ändert nichts an Polarisierung der Bundesratsparteien
- Zentralisierung (Schwächung von Vetopunkten)
 - Mehr Handlungsfähigkeit
 - zB höhere Hürden bei Referenden, Schwächung des Ständerats
 - Unrealistisch
- Stärkere Transparenz bezüglich Parteien- und Kampagnenfinanzierung
 - Weniger institutionell
 - Bewusst werden der Investitionen in Polarisierung -> Stärkung der Mitte
 - Jedoch auch weitere Gründe für mehr Transparenz