

Fritz Sager, Karin Ingold und Andreas Balthasar

Policy-Analyse in der Schweiz

Besonderheiten, Theorien, Beispiele

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

Band 1:

Markus Freitag (Hg.)

Das soziale Kapital der Schweiz

Band 2:

Thomas Milic, Bianca Rousselot, Adrian Vatter
Handbuch der Abstimmungsforschung

Band 3:

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)
Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz

Weitere Bände in Vorbereitung

NZZ Libro

NZZ Libro

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2017 NZZ Libro, Neue Zürcher Zeitung AG, Zürich

Lektorat: Marcel Holliger, Zürich

Umschlag: icona basel, Basel

Gestaltung, Satz: Claudia Wild, Konstanz

Druck und Einband: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig; Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 978-3-03810-243-4

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung



Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Danksagung | 9 |
| 1 Einführung | 11 |
| 1.1 Policy, Polity und Politics | 13 |
| 1.2 Entwicklung einer Disziplin in der Schweiz | 15 |
| 1.3 Ziel, Publikum und Aufbau dieses Buchs | 18 |
| 2 Das politische System der Schweiz als spezieller Kontext | 21 |
| 2.1 Einleitung | 21 |
| 2.2 Institutionen | 21 |
| 2.2.1 Direkte Demokratie | 22 |
| 2.2.2 Föderalismus | 24 |
| 2.2.3 Konkordanz | 29 |
| 2.3 Prozesse | 31 |
| 2.3.1 Vorparlamentarisches Verfahren | 31 |
| 2.3.2 Parlamentarischer Prozess und Entscheid | 33 |
| 2.3.3 Vollzugsföderalismus | 35 |
| 2.4 Akzeptanz als Wesensmerkmal öffentlicher Politik in der Schweiz | 37 |

men anzugehen. Governance umfasst aber auch weiter die Dimensionen der Politics und der Polity und legt die Rolle neuer Akteure und von Netzwerken dar, wenn öffentliche Politiken liberalisiert, staatliche Betriebe (teil-)privatisiert werden. In unserem Fazit (Kapitel 8) gehen wir explizit nochmals darauf ein, welchen speziellen Rahmen die Schweiz für die Gestaltung öffentlicher Politiken bietet. Wir hinterfragen das Gelernte aus dem Wechselspiel zwischen aus der internationalen Literatur angewandten Theorien mit einem Allgemeingültigkeitsanspruch und Schweizer Anwendungen und beantworten so die Frage, welchen Beitrag die Schweiz und die hiesige Policy-Analyse zur theoretischen Weiterentwicklung der Disziplin leisten kann.

2 Das politische System der Schweiz als spezieller Kontext

2.1 Einleitung

Die Schweiz verfügt über ein spezifisches politisches System und gilt bisweilen als Sonderfall unter den liberalen Demokratien. Die ausgeprägte Pluralität unterschiedlicher Sprachen, Religionen und gesellschaftlicher Strukturen hat politische Institutionen mit aussergewöhnlicher demokratischer Machtteilung geformt. Das schweizerische System zeichnet sich durch die partikuläre Kombination von «direkter Demokratie», «Föderalismus» und «Konkordanz» aus. Dieses institutionelle *Setting* gestaltet den politischen Prozess in der Schweiz auf spezifische Weise. Dabei stellt die Schweiz in zweierlei Hinsicht ein Labor politischer Prozesse dar. Einerseits ermöglicht ein ausgeprägter Föderalismus, dass die Kantone ein experimentelles Versuchslabor für die nationale Politik bilden, und andererseits erlaubt der föderale Staatsaufbau Forschenden, die Wirkungen der direkten Demokratie empirisch-vergleichend zu analysieren (Vatter, 2002). In diesem Kapitel stellen wir die drei institutionellen Grundpfeiler des schweizerischen politischen Systems dar und diskutieren deren spezifischen Folgen für den politischen Prozess.

2.2 Institutionen

Die zentralen Institutionen des politischen Systems der Schweiz sind die direkte Demokratie, der ausgeprägte Föderalismus und die Konkordanz, die im Folgenden in dieser Reihenfolge präsentiert werden.

2.2.1 Direkte Demokratie

In keinem anderen Land sind die unmittelbare Volkssouveränität und die direktdemokratische Bürgerpartizipation so stark ausgebaut wie in der Schweiz. Im internationalen Vergleich werden die Schweizerinnen und Schweizer mit Abstand am häufigsten an die Urne gerufen, um über wichtige sachpolitische Fragen die abschliessende Entscheidung zu treffen (Thechsel, 2007, S. 436). Beeinflusst von den politischen Ideen der Französischen Revolution, entwickelte sich die direkte Demokratie im 19. Jahrhundert zuerst auf der Ebene der Kantone. Erst später erfolgte die Entwicklung auf Bundesebene (Vatter, 2014a, S. 344 ff.). Die Bundesverfassung von 1848 kannte einzig das obligatorische Verfassungsreferendum als Element direkter Demokratie. Infolge von Verfassungsrevisionen kamen das Gesetzesreferendum (1874), die Volksinitiative (1891) und das Staatsvertragsreferendum (1921) als neue direktdemokratische Instrumente hinzu.¹ Diese vier Instrumente bilden bis heute den Kernbestand direktdemokratischer Mitwirkungsrechte und geben der Stimmbevölkerung die Funktion einer institutionalisierten Opposition. Die direkte Demokratie dient so als Ergänzung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie. Das schweizerische Entscheidungssystem wird daher in seiner Gesamtheit als «halbdirekte Demokratie» beschrieben (Linder, 2012, S. 242).

Die verschiedenen direktdemokratischen Instrumente können nach deren Anwendungsbereich und der Art ihres Zustandekommens unterschieden werden (Linder, 2012, S. 270). Das «Verfassungsreferendum» ist die obligatorische Volksabstimmung über alle Verfassungsänderungen sowie Beschlüsse über einen Beitritt zu supranationalen Organisationen. Das «Gesetzesreferendum» kann gegen alle verabschiedeten Gesetze sowie referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse ergriffen werden und kommt dann zustande, wenn 50 000 gültige Unterschriften gesammelt wurden oder acht Kantone eine Abstimmung verlangen. Die «Volksinitiative» verlangt eine Teil- oder Gesamterneuerung der Bundesverfassung und kommt bei einer Anzahl von 100 000 gültigen Unterschriften zustande. Das «Staatsvertragsreferendum» kann gegen wichtige Staatsverträge ergriffen werden und benötigt für das Zustandekommen die gleichen Erfordernisse wie das Gesetzesreferendum. Auf kantonaler Ebene existieren zudem eine Reihe weiterer direktdemokratischer Mitwirkungs-

Tabelle 2: Übersicht direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene.

| Instrument (Jahr der Einführung) | Anwendungsbereich | Erfordernis für Zustandekommen |
|-------------------------------------|---|--|
| Verfassungsreferendum (1848) | Verfassungsänderung, Beitritt zu supranationaler Organisation | Obligatorisch |
| Gesetzesreferendum (1874) | Gesetzesbeschlüsse, referendumspflichtige Bundesbeschlüsse | 50 000 Unterschriften oder acht Kantone |
| Volksinitiative (1891) | Ausformulierter Vorschlag für Verfassungsänderung | 100 000 Unterschriften |
| Staatsvertragsreferendum (1921) | Wichtige Staatsverträge | 50 000 Unterschriften oder acht Kantone |

Quelle: Linder (2012, S. 270).

rechte, wobei zwischen den einzelnen Kantonen grosse regionale Unterschiede festzustellen sind (Frischer, 2005).

Auch wenn nur gegen wenige Gesetzesbeschlüsse ein Referendum ergriffen wird, wirkt das Gesetzesreferendum als wichtiges Kontrollinstrument gegenüber Regierung und Parlament. Die Referendumsdrohung wie auch die mögliche Ergreifung einer Volksinitiative dienen als Verhandlungspfad im politischen Prozess und führen dadurch zur Integration aller wichtigen politischen Kräfte und zum Erarbeiten einer Kompromisslösung, die sich in einer allfälligen Volksabstimmung als mehrheitsfähig erweisen würde (Neidhart, 1970). Während dem Referendum gerne die Wirkung als Bremspedal zugeschrieben wird, kommt der Volksinitiative die Wirkung eines Gaspedals zu, die es der ausserparlamentarischen Opposition ermöglicht, neue Themen und Ideen ins politische System einzubringen (Linder, 2012, S. 265). Der Volksinitiative werden die Funktionen eines Ventils (Lösungsvorschläge bei hohem Problemdruck), eines Schwungrads (Verstärkung eines politischen Anliegens), eines Katalysators (Forderungen auf die politische Agenda setzen) und der politischen Mobilisierung zugeschrieben (Linder, 2012, S. 287 ff.).

In der politischen Praxis erzeugen direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten als zusätzlicher Vetospieler einen Status-quo-Bias (Brunetti und Straubhaar, 1996), einen Bremseffekt auf staatliche Interventionen sowie eine moderate Fiskalpolitik (Fretting et al., 2003). Des Weiteren konnten eine Reihe von gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten

1 Weitere Revisionen folgten im Laufe der Zeit. So wurde das Staatsvertragsreferendum 1977 und 2003 erweitert.

Demokratie festgestellt werden. So weist Freitag (2006) einen positiven Effekt der direkten Demokratie auf zivilgesellschaftliches Engagement und Sozialkapital nach. Stadelmann-Steffen und Vatter (2012) zeigen zudem, dass direktdemokratische Partizipation die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie erhöht.

Die demokratischen Mitspracherechte werden rege genutzt: Zwischen 1848 und 2012 kam es insgesamt zu 582 direktdemokratischen Urnengängen (Vatter, 2014a, S. 353). Während obligatorische Referenden mit 75 Prozent meist angenommen wurden, haben Volksinitiativen mit 10 Prozent eine deutlich geringere Erfolgschance. In den letzten Jahrzehnten zeichnet sich nicht nur ein Trend zu einer stärkeren Nutzung direktdemokratischer Rechte ab (Altman, 2011), sondern auch zu einer deutlich gestiegenen Erfolgschance von Volksinitiativen (Vatter, 2014a, S. 351).

Die direkte Demokratie ist ein bestimmendes Wesensmerkmal des politischen Systems der Schweiz und erfreut sich wachsender Beliebtheit bei den politischen Akteuren. Trotzdem steht das Verfahren vor neuen Herausforderungen. So droht die direkte Demokratie die Rechte von religiösen Minderheiten zu beschneiden (Vatter, 2011) und die Schweiz in Konflikt mit dem internationalen Recht zu bringen, was zu einer aussenpolitischen Isolation führen könnte. Mit der verstärkten Polarisierung im Schweizer Parteiensystem könnte sich ein Funktionswandel der direktdemokratischen Rechte abzeichnen, bei dem Volksinitiativen verstärkt durch politische Parteien zur Wählermobilisierung verwendet werden und weniger als Instrument zur Förderung von Minderheitenanliegen (Lutz, 2011, S. 374). Empirische Belege für diese These sind hingegen rar (Vatter und Caroni, 2016). Das Verhältnis von Volkssouveränität zu Rechtsstaatlichkeit und Parlamentarismus gewinnt durch diese Entwicklungen neue Aktualität und verstärkt die Spannungen im politischen System der Schweiz.

2.2.2 Föderalismus

Die schweizerischen Kantone geniessen verglichen mit dem internationalen Umfeld eine einmalig starke Stellung innerhalb des Bundesstaates: Aufgrund von Elementen wie einer eigenen Verfassung, ausgebauten Institutionen der Gewaltentrennung sowie verschiedenen Einflusskanälen auf die bundesstaatliche Ebene stellen die Gliedstaaten gewissensmassen «Nationen im Kleinen» dar (Vatter, 2014a, S. 427, 466). Die Schweiz wird

daher in der Forschungsliteratur als Paradebeispiel eines föderalistischen Staats bezeichnet (Watts, 2008; Rentsch, 2002).

Die zentrale Position der Kantone lässt sich auf die Zeit vor der Staatsgründung 1848 zurückführen. Jahrhundertelang waren die Kantone – auch «Stände» genannt – tatsächlich eigenständige Gebilde gewesen, die nur durch einzelne Verträge lose miteinander verbunden waren (Linder, 2010, S. 43). Nachdem Napoleon Bonaparte ihnen zu Beginn des 19. Jahrhunderts erfolglos den Stempel einer zentralistischen Republik nach französischem Vorbild aufzudrücken versucht hatte, stellten die Industrialisierung und die sich in Westeuropa abwickelnde Errichtung von Nationalstaaten schliesslich die zentralen Impulse dar, die eine engere politische und wirtschaftliche Gemeinschaft ermöglichten (Linder, 2010, S. 44; Braun, 2003, S. 59). Im Anschluss an die Beendigung des Sonderbundeskriegs wurde 1848 eine föderalistische Ordnung mit starker Dezentralisierung und Autonomiegarantien für die kantonale sowie die lokale Ebene eingeführt (Vatter, 2014a, S. 429). Den vorwiegend katholischen Zentralschweizer Kantonen, die im Bürgerkrieg auf der Verliererseite gestanden hatten, wurde durch verschiedene Instrumente des Minderheitenschutzes wie der Ständemehrklause ein zusätzliches Gewicht im politischen Entscheidungsprozess zugestanden.

Im heutigen föderalistischen System mit den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden kommt den Kantonen eine zentrale Rolle zu, da noch nicht zugeordnete staatliche Aufgaben standardmässig bei ihnen angesiedelt sind. Soll der Bund eine neue Kompetenz übernehmen, so muss ihm diese explizit per Volksabstimmung über eine entsprechende Verfassungsänderung erteilt werden (Vatter, 2014a, S. 430; Art. 3 BV). Die Gemeinden hingegen beziehen ihre Zuständigkeiten von den Kantonen: Im kantonalen Recht nicht abschliessend geregelte Bereiche können von den Kommunen autonom ausgestaltet werden (Vatter, 2014a, S. 437; Art. 50 BV). Kombiniert mit einer ausgebauten Finanz- und Steuerhoheit befinden sie sich damit zwar international verglichen in einer starken Position: in Anbetracht der Tatsache, dass rund 80 Prozent der Gemeindebudgets gebundene Ausgaben sind, muss dies allerdings wieder relativiert werden (Vatter, 2014a, S. 436). Die tatsächliche Machdezentralisierung variiert zudem je nach Kanton beträchtlich (Mueller, 2015, S. 97).

Die Kompetenzverteilung zwischen den unterschiedlichen Ebenen wird oft mit dem Prinzip der Subsidiarität erklärt (Vatter, 2014a, S. 429, 437; Linder, 2010, S. 56). Diese seit 2004 auch ausdrücklich in der Bun-

desverfassung festgehaltene Ordnungsregel,² nach der nur jene Aufgaben an eine übergeordnete Ebene delegiert werden sollen, die nicht effizient von einer unteren Staatsebene erledigt werden können, ist seit Langem Bestandteil der politischen Kultur in der Schweiz (Linder, 2010, S. 56). So sind die Gemeinden etwa für die Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität und Wasser sowie für die Abfallentsorgung zuständig, während die Kantone die Gestaltung der Bildungs-, Gesundheits- und Polizeisysteme übernehmen und der Bund für die Aussen- und die Währungspolitik verantwortlich ist (Vatter, 2014a, S. 427 ff., 432). In einem Grossteil der staatlichen Tätigkeitsbereiche bestehen jedoch funktionale Aufgabenteilungen, die weiter unten im Abschnitt zum «Vollzugsföderalismus» vertieft betrachtet werden.

Der schweizerische Föderalismus wird nicht nur durch die soeben dargestellte Dreiteilung charakterisiert, sondern auch durch verschiedene Koordinations- und Kontrollmechanismen, die zwischen den Einheiten der unterschiedlichen Stufen operieren. Für die Politikgestaltung werden insbesondere die beiden oberen Ebenen als relevant betrachtet, weshalb im Folgenden auf den Bund und die Kantone fokussiert wird. Den Kantonen stehen mehrere Wege zur nationalen Ebene offen, wobei hier vornehmlich der Ständerat und das Ständemehr aufgrund ihres Einflusspotenzials zu nennen sind. Der Ständerat ist die zweite nationale Parlamentskammer neben dem Nationalrat. Dieses Gremium, das sich aus je zwei von den kantonalen Stimmbewölkerungen gewählten Vertretern³ zusammensetzt, verfügt über die gleichen Kompetenzen wie die erste Kammer und kann damit den Entscheidungsprozess wesentlich mitgestalten (Vatter, 2014a, S. 312 f.). Dank dem sogenannten Ständemehr verfügen die Kantone des Weiteren über ein erhöhtes Gewicht bei direktdemokratisch durchgeführten Abstimmungen zu Verfassungsänderungen. Damit derartige Vorlagen als angenommen gelten, müssen sie nicht nur eine allgemeine Mehrheit der Abstimmungsberechtigten, sondern auch eine Mehrheit der jeweiligen Kantonsbewölkerungen hinter sich haben (Vatter, 2014a, S. 348 f.; Vatter und Sager, 2006, S. 73). Das Ständemehr ist hauptsächlich für seine bremsende Wirkung bekannt, die in der

Geschichte der Schweizer Volksabstimmungen bislang neunmal zum Tragen kam (Vatter, 2014a, S. 406).

Durch interkantonale Verträge und Konferenzen können sich die Kantone auch untereinander koordinieren. Informationen und Erfahrungen austauschen sowie eine gemeinsame Vertretung gegenüber dem Bund aufbauen (Bochsler und Sciarini, 2006, S. 24). Diese Formen der interkantonalen Kooperation haben in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen, wofür nicht zuletzt die 2008 in Kraft getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verantwortlich ist (Wasserfallen, 2015, S. 539; Vatter, 2014a, S. 433). Diese stellte eine Reform der Geldtransfers von finanzstarken an finanzschwache Kantone dar, die mit einer klareren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einherging. Der Bund erhielt zudem die Möglichkeit, interkantonale Vereinbarungen für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn dies von mindestens 18 Kantonsregierungen beantragt wird (Vatter, 2014a, S. 434 f.). Sechs Jahre nach deren Einführung zeigte sich der Bundesrat 2014 mit den bisherigen Wirkungen der NFA zufrieden (Schweizerischer Bundesrat, 2014, S. 6587 ff.).

Entgegen diesen positiven Einschätzungen hat sich gezeigt, dass die Neuregelung des Finanzausgleichs in kürzester Zeit zum umstrittensten Instrument des schweizerischen Föderalismus avanciert ist. Finanzstarke Kantone wie etwa Schwyz oder Zug kritisieren regelmässig den Ausgleichsmechanismus und verlangen Anpassungen, durch die sie von den Solidaritätsbeiträgen entlastet würden. Im Parlament werden sie jedoch von der Mehrzahl an Nehmerkantonen überstimmt (Vatter, 2014a, S. 436). Aufgrund der allgegenwärtigen Budgetkürzungen ist mittelfristig eher eine zusätzliche Politisierung als eine Beruhigung dieses Konflikts zu erwarten. Dies könnte sich als substanzielle Bedrohung für die NFA erweisen, falls die Frage in die direktdemokratischen Arenen der Kantone getragen wird (Wasserfallen, 2015, S. 550).

Auch anderweitig sieht sich das föderalistische System der Schweiz mit Herausforderungen konfrontiert. Bedingt durch die demografische Entwicklung hat sich beispielsweise das effektive Einflusspotenzial von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterschiedlicher Kantone in den Institutionen des Ständerats und des Ständemehrs zunehmend auseinanderentwickelt: So wiegt bei einem obligatorischen Referendum etwa die Stimme einer Appenzell Innerroderin heute mehr als jene von 40 Zürchern (Vatter, 2014a, S. 404). Ob damit die ursprüngliche Funktion des

2 Art. 5 BV.

3 Die Halbkantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Auserroden und Appenzell Innerroden entsenden nur je einen Vertreter.

Minderheitenschutzes nicht überkompensiert werde, ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen. Eine allfällige Korrektur ist jedoch nicht in Sicht, da sie selbst einer solchen Abstimmung mit Minderheitengewichtung unterstehen würde (Linder, 2010, S. 84 f.; Vatter und Sager, 2006).

Eine zusätzliche Problematik, die oft in die Diskussionen zum föderalistischen System hineinspielt, ist die Kleinräumigkeit der politisch-administrativen Einheiten. Eine Mehrzahl der über 2300 Schweizer Gemeinden umfasst weniger als 1300 Einwohner, was sich negativ auf die Besetzung politischer Ämter oder die effiziente Aufgabenerledigung auswirkt (Vatter, 2014a, S. 437 ff.). In Anbetracht der sich stets ausdehnenden Wirtschafts- und Lebensräume dank der erhöhten Mobilität scheinen Gemeindefusionen ein angemessenes Gegenmittel zu sein. In der Tat ist die Gemeindezahl dank Zusammenschlüssen seit 1990 um 20 Prozent zurückgegangen (Vatter, 2014a, S. 438). Vielerorts ist die Identität der Einwohner aber zu stark an die Wohngemeinde gebunden, als dass sie sich freiwillig mit der Nachbargemeinde zusammenschliessen würden. Ähnliche Debatten finden auch auf der kantonalen Ebene statt, wo die Ausführung der vielfältigen Pflichtgeschäfte besonders in Kleinkantonen teilweise ebenfalls nicht gesichert ist (Linder, 2012, S. 210). Allerdings erweisen sich mögliche Kantonsfusionen als noch schwieriger, wie die Abstimmung in Basel-Landschaft und Basel-Stadt gezeigt hat.⁴

Ähnlich wie in vielen anderen Bereichen haben schliesslich die Tendenzen der Europäisierung und Globalisierung ihre Auswirkungen auf den Föderalismus. Fragestellungen, die früher als ausschliesslich innerstaatlich betrachtet und dementsprechend behandelt wurden, sind zunehmend von internationalen Entwicklungen abhängig, wodurch der Einfluss der Kantone notwendigerweise eingeschränkt wird. Um nicht vom europäischen Binnenmarkt abgeschnitten zu werden, übernimmt etwa der Bund eine Vielzahl von Regulierungen der Europäischen Union, ohne vorher mit der subnationalen Ebene Rücksprache zu halten (Linder, 2010, S. 87 ff.). Die 1993 vollzogene Institutionalisierung der interkantonalen Kooperation in Form der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) kann auch als Reaktion auf solche Entwicklungen gesehen werden: Als stellvertretende Ansprechpartnerin aller Kantone beteiligt sie sich seither an Verhandlungen über internationale Abkommen wie beispielsweise den Bilateralen Verträgen mit der EU (Vatter, 2014a, S. 454).

Trotz dieser unterschiedlichen Herausforderungen geniesst der Föderalismus weiterhin ein hohes Ansehen in der Schweizer Bevölkerung (Linder, 2010, S. 56). Die kleinräumigen Strukturen erlauben eine relativ grosse Bürgernähe und vielfältige Mitsprachemöglichkeiten (Linder, 2012, S. 211). Die kulturelle, wirtschaftliche und geografische Heterogenität der Schweiz bedingt ausserdem lokal und regional angepasste Lösungen, die in einem föderalistischen System besonders effizient generiert werden können.

2.2.3 Konkordanz

Das politische System der Schweiz galt im internationalen Vergleich lange Zeit als klassisches Beispiel einer Konkordanzdemokratie, die auf einer ausgeprägten institutionellen Machtteilung basiert (Lipphart, 1999; 1984). Im Gegensatz zu einer Mehrheitsdemokratie wie dem britischen Westminster-Modell verfügt die Schweiz über starke institutionelle Vetospieler und eine Regierung, in die alle wichtigen politischen Kräfte einbezogen werden. Dadurch wird die Mehrheitsherrschaft gezähmt und durch die politische Mitwirkung von Minderheiten eine breite Machtteilung geschaffen. Der ausgeprägte Föderalismus, die direkte Demokratie mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum und das proportionale Wahlsystem führten im Laufe der Zeit zu einem politischen Entscheidungsprozess, der geprägt wird von konsensualer Konfliktbeilegung und Kompromisslösungen (Linder, 2009, S. 573).

Die weiteren Wesensmerkmale dieser Konsensdemokratie sind der Bundesrat als Koalitionsregierung unter Beteiligung aller grossen Parteien und die überparteiliche Zusammenarbeit im Parlament (Klöti et al., 2014, S. 197). Die Mitglieder der siebenköpfigen Regierung sind sich gleichgestellt und entscheiden gemeinsam als Kollegialregierung.⁵ Diese Machtteilung in der Landesregierung soll zu politischen Lösungen führen, die sowohl im Parlament wie auch in der Bevölkerung über eine breite Mehrheit verfügen (Linder, 2009, S. 573). Damit unterscheidet sich das Schweizer Regierungssystem von allen anderen westeuropäischen Demokratien, die die Regierung durch die Mehrheitsregel bestimmen (Ismayr, 2009).

⁴ *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. 9. 2014, S. 9.

⁵ Alle sieben Mitglieder des Bundesrates werden durch das Parlament für vier Jahre gewählt und können nicht abernen werden.

Nach der Gründung des Bundesstaats 1848 war die Schweiz noch weit entfernt von einer Konkordanzdemokratie: Das Parlament wurde im Majorverfahren gewählt, und bis in die 1870er-Jahre sassen fast nur FDP-Vertreter in der Landesregierung (Alternatt, 1991). Nach Einführung des Verfassungsreferendums 1874 konnte die katholisch-konservative Opposition die freisinnige Dominanz durch erfolgreiche Referenden infrage stellen (Linder, 2012, S. 267). Dies führte in der Folge zum Einbezug der Konservativen in den Bundesrat. Die wachsenden Wahlerfolge der Sozialdemokraten mündeten 1918 in einen Generalstreik und die Forderung nach einem proportionalen Wahlrecht, das ein Jahr später bereits eingeführt wurde. Dennoch geschah es erst 1943, dass die bürgerliche Parlamentsmehrheit den ersten Vertreter der Sozialdemokratie in die Landesregierung wählte. Seit 1959 entwickelte sich mit der Zauberformel (2 FDP, 2 CVP, 2 SPS, 1 SVP) dann eine stabile Zusammensetzung des Bundesrates, die bis 2003 Bestand hatte und zu einem wichtigen Charakteristikum der Schweizer Konkordanzdemokratie wurde. Mit dem Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP) zur wählerstärksten Partei wurde 2003 auf Kosten der politischen Mitte (CVP) ein zweiter SVP-Vertreter in die Landesregierung gewählt. Während von 2007 bis 2015 der Sitz von der Bürgerlich-Demokratischen Partei, einer Abspaltung der SVP, gehalten wurde, hat sich im Jahr 2015 mit der weiteren Stärkung der SVP eine neue Zusammensetzung (2 FDP, 2 SPS, 2 SVP, 1 CVP) etabliert.⁶

Die Konsensorientierung stellt dabei eine informelle Regel dar, die sich im Laufe der Zeit aus den formellen institutionellen Regelungen und der politischen Kultur verfestigt hat (Klöti et al., 2014, S. 197). Durch den institutionellen Zwang zur politischen Kompromissfähigkeit dauern die politischen Entscheidungsverfahren in der Schweiz oft länger als in Mehrheitsdemokratien. Die ausgeprägte Konsensorientierung des politischen Systems der Schweiz wurde verschiedentlich für ihre Innovationsfeindlichkeit und Ineffizienz kritisiert (Klöti et al., 2014, S. 198). Das aufwendige Entscheidungsverfahren hat jedoch den bedeutenden Vorteil, dass ein einmal beschlossener Kompromiss auf breite politische Unter-

stützung zählen darf und die Akteure bereits darauf vorbereitet sind, was die effektive Implementation eines neuen Gesetzes begünstigt (Linder, 2010, S. 145).

Die Konkordanzdemokratie der Schweiz hat in den letzten Jahren diverse Veränderungen erfahren. Die verstärkte Polarisierung des Parteiensystems und das Ende der Zauberformel lassen vermuten, dass das Konkordanzsystem geschwächt wurde und die Schweiz dadurch von einem Extremfall zum Normalfall einer Konkordanzdemokratie geworden ist (Vatter, 2008). Der Aufstieg der SVP mit ihrem konfrontativen Politikstil und eine abnehmende Kooperationsbereitschaft der politischen Elite führen zu zunehmend zentrifugalen Kräften und stärkerem politischen Konfliktpotenzial (Vatter, 2016). Das schweizerische Regierungssystem basiert nach wie vor auf starken Elementen institutioneller Machtteilung, hat sich jedoch in den letzten Jahren zunehmend dem europäischen Durchschnitt einer stärker konfliktiven Demokratie angenähert.

Das institutionelle Gefüge führt zu spezifischen Eigenschaften politischer Prozesse in der Schweiz, die für die öffentliche Politik zentral sind, wie im Folgenden für die vorparlamentarische und parlamentarische Genesephase, die politische Entscheidung sowie und insbesondere für den Vollzug öffentlicher Politik gezeigt wird.

2.3 Prozesse

Die Ausgestaltung des politischen Systems der Schweiz prägt den politischen Prozess auf spezifische Weise. Im Folgenden diskutieren wir, wie das Gesetzgebungsverfahren und die Politikimplementation durch die politischen Institutionen der Schweiz geformt wurden.

2.3.1 Vorparlamentarisches Verfahren

Die ausgeprägte Machtteilung im politischen System der Schweiz (siehe Abschnitt 2.2.3) führt zu einer intensiven vorparlamentarischen Phase im Gesetzgebungsverfahren, bei der bereits zu Beginn versucht wird, durch breite Konsultationen politische Konflikte in einem konsensorientierten Verfahren zu lösen. Neidhart (1970) führt diese intensive vorparlamentarische Konsultation auf die institutionelle Wirkung des Referendums zurück, das als Damoklesschwert über dem Gesetzgebungsverfahren hängt

⁶ Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) hat sich 2007 von der SVP abgespalten, zusammen mit Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die zuvor vom Parlament als SVP-Vertreterin gegen den Willen der Parteileitung in die Landesregierung gewählt worden war und in der Folge aus der Partei ausgeschlossen wurde.

und mit dem immer dann gedroht wird, wenn wichtige politische Interessen zu wenig berücksichtigt wurden. Dieses Risiko wird durch die politischen Akteure antizipiert und hat zu einem vorparlamentarischen Prozess geführt, bei dem alle referendumsfähigen Organisationen zur Teilnahme eingeladen werden (Linder und Wirz, 2014, S. 156). Mit dem Vernehmlassungsverfahren, das Interessengruppen ein Recht auf Konsultation einräumt, wurde die vorparlamentarische Konsultation 1947 durch eine Verfassungsänderung erstmals institutionalisiert (Vatter, 2014b, S. 131) und seit 2005 im sogenannten Vernehmlassungsgesetz (VVG) konkretisiert (Sciaroni, 2011, S. 192). So wurde ein Kanal geschaffen, durch den organisierte Interessen Einfluss auf die Entstehung eines Gesetzesentwurfs nehmen können. Dadurch, dass die teilnehmenden Organisationen von der Verwaltung bestimmt werden und direkten Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess ausüben können, wird der Einfluss des Parlaments zurückgebunden und die Rolle der Exekutive im Gesetzgebungsverfahren gestärkt (Linder, 2010, S. 149).

Die vorparlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses basiert auf zwei Schritten. Zuerst setzt der Bundesrat eine Expertenkommission ein, die sich aus unabhängigen Experten und betroffenen Interessengruppen zusammensetzt. Nachdem diese Kommission ihren Bericht fertiggestellt hat, erarbeitet der Bundesrat einen ersten Gesetzesentwurf. Diesen lässt er den Kantonen, Parteien und Interessenorganisationen zukommen, um deren Rückmeldungen zu sammeln. Dieser zweistufige Prozess unterstützt die Bundesverwaltung bei der Verbesserung des Gesetzesentwurfs und erhöht dessen politische Akzeptanz (Sciaroni, 2014, S. 534 f.). Der Einbezug von externen Experten dient der Reduzierung von Unsicherheit und kommt neben der Schweiz in verschiedenen westeuropäischen Demokratien zum Einsatz (Papadopoulos, 1997, S. 69 f.).

Dennoch wird die intensive vorparlamentarische Politikphase auch kritisch beurteilt. Obwohl sie den Einbezug vieler Interessengruppen ermöglicht, löst sich dadurch nicht das Problem der ungleichen Behandlung dieser Gruppen (Vatter, 2014b, S. 131). So haben zwar alle politischen Gruppierungen formal die gleichen Teilnahmerechte, jedoch variiert deren Fähigkeit zur Organisation gesellschaftlicher Interessen deutlich (Linder, 2010, S. 37). Der pluralistische Verhandlungsprozess im schweizerischen System begünstigt kurzfristige und spezifische Interessen gegenüber langfristigen und allgemeineren Interessen. Er nimmt zudem kaum Rücksicht auf jene Gesellschaftsgruppen ohne schlagkräft-

tige politische Interessenvertretung. Referendumsfähige Interessenorganisationen verfügen folglich über eine starke Position im vorparlamentarischen Prozess, während andere Akteure wie die Kantone und Parteien in dieser Phase in einer schwächeren Position sind (Linder, 1987, S. 203 f.). Gerade die Kantone verfügen über eine vergleichsweise geringe Organisationsfähigkeit (Vatter, 2014b, S. 132; Sager und Steffen, 2006).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Langsamkeit des politischen Entscheidungsprozesses. Alleine die vorparlamentarische Phase dauert im Durchschnitt drei Jahre und damit länger als der parlamentarische Prozess (Sciaroni, 2014). Umgekehrt wird die intensive politische Vorbereitung im Gesetzgebungsverfahren auch als Garant für politische Akzeptanz und für eine effektive Umsetzung eines Gesetzes verstanden. Inwiefern der Prozess zur Konsensbildung beiträgt, bleibt in der Literatur hingegen umstritten. So zeigt Sciaroni (2014), dass die vorparlamentarische Konsultation nicht zu einem geringeren Konfliktniveau im Parlament führt und keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Referendumsergreifung hat. Durch deren lange Dauer kann sich eine exzessive Konsultationsphase folglich negativ auf die Effizienz und Effektivität des politischen Systems auswirken (Sciaroni, 2014, S. 553 f.). Die politischen Institutionen der Schweiz prägen den Gesetzgebungsprozess in eindeutiger Weise, indem sie zu einer intensiven Konsultationsphase im vorparlamentarischen Prozess führen und der Input-Legitimität von neuen Gesetzen hohes Gewicht zuweisen.

2.3.2 Parlamentarischer Prozess und Entscheid

Trotz ausgebauter direktdemokratischer Mitspracherechte werden die allermeisten Gesetzesentwürfe abschliessend durch das Parlament verabschiedet. Nur rund 7 Prozent münden in einem Referendum, bei dem die Stimmbewölkerung die Entscheidung trifft (Linder, 2009). Die Stellung des Parlaments im politischen Prozess der Schweiz ist also nicht zu unterschätzen, was auch in der Bundesverfassung betont wird (Art. 148, Abs. 1). Seine föderalistische Prägung aufgrund der Institution Ständerat wurde bereits oben erläutert; hier soll der Fokus auf den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens gelegt werden.

Die Behandlung eines parlamentarischen Geschäfts erfolgt jeweils separat durch beide Kammern, die mit identischen Funktionen und Kompetenzen ausgestattet sind. Welche Kammer sich zuerst damit befasst,

wird durch einen gemeinsamen Ausschuss bestimmt. Vor der Diskussion im Plenum setzt sich eine parlamentarische Kommission, in deren Themenbereich die Vorlage zu verorten ist, mit dem Entwurf auseinander. Sie unterbreitet ihrem Rat Vorschläge dazu, ob der Gesetzestext angenommen oder modifiziert werden soll. Nach abgeschlossener Beratung im Erstrat geht der Entwurf an den Zweirat, damit sich zuerst dessen Kommission und anschliessend die Vollversammlung damit befassen können. Divergieren die Resultate zwischen den beiden Kammern, so wird ein Differenzbereinungsverfahren durchgeführt: Das Geschäft wird hin- und hergereicht, bis eine konsolidierte Fassung entstanden ist. Ist dies nach je drei Beratungen nicht der Fall, wird in einer Einigungskommission mit Delegierten beider Räte über eine gemeinsame Lösung verhandelt. Wenn sich auch dort kein Kompromiss finden lässt, gilt die Vorlage als gescheitert (Linder, 2012, S. 222).

Die vorberatenden Kommissionen der beiden Räte üben einen entscheidenden Einfluss in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses aus. In enger Zusammenarbeit mit der Exekutive werden hier die eigentlichen Verhandlungen zwischen den Parteien geführt; da die Beratungen vertraulich sind, werden eine Verständigung und Kompromissuche abseits des ansonsten allgegenwärtigen Profilerungsdrucks ermöglicht (Vatter, 2014a, S. 266).

Immer wieder für Diskussionen gesorgt hat in den letzten Jahren die verstärkte Präsenz von Lobbyorganisationen im Bundeshaus. Die berühmte Wandelhalle, in der die letzten Gespräche vor Plenumsabstimmungen in den beiden Räten stattfinden, wird von schätzungsweise bis zu 400 Interessenvertreterinnen und -vertretern bevölkert (Vatter, 2014a, S. 182). Durch den persönlichen Kontakt zu den Mitgliedern des Parlaments versuchen sie, die Anliegen ihrer Klientel in den politischen Prozess einzubringen. Dank dem Einsitz ihrer Spitzenfunktionäre in den Kammern selbst sowie der zunehmenden Beliebtheit von Verwaltungsratsmandaten unter den Parlamentarischen können sie ausserdem ihren Einfluss direkt in den parlamentarischen Beratungen geltend machen (Vatter, 2014a, S. 182; Wiesli, 1999, S. 420). Diese verstärkt pluralistische Art der Interessenvermittlung mit professionalisierten und teilweise gar forschenden Methoden unterschiedlichster Verbände, Nichtregierungsorganisationen und einzelner Betriebe wird mitunter auch als Gefahr für das traditionelle Konkordanzsystem betrachtet (Vatter, 2014a, S. 182f.).

2.3.3 Vollzugsföderalismus

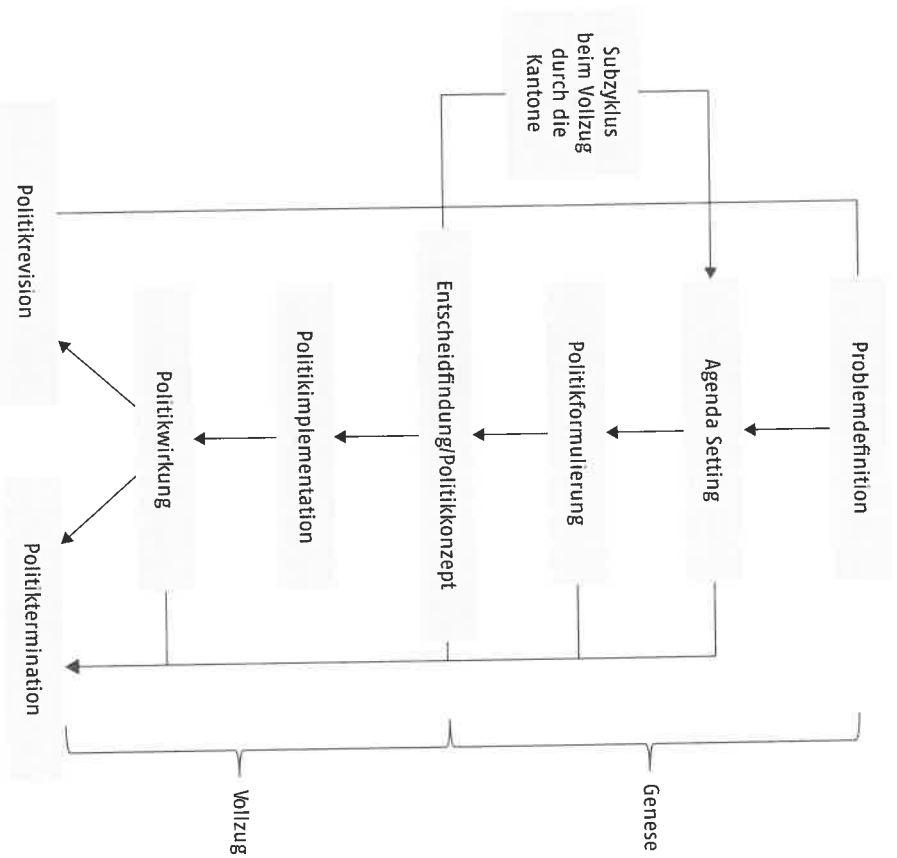
Der Vollzug öffentlicher Politik wird in der Schweiz wesentlich durch die föderalistische Staatsstruktur geprägt. Dies äussert sich darin, dass die Kantone bei einem Grossteil der national verabschiedeten Politiken für die Umsetzung zuständig sind – ein Umstand, den man gemeinhin als «Vollzugsföderalismus» bezeichnet (Sager und Mavrot, 2015, S. 177). Auch die Gemeinden spielen in diesem System eine bedeutende Rolle, indem sie oftmals als Träger der Umsetzung den direkten Kontakt zu den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern herstellen. Ihr Handlungsspielraum wird durch die Vorgaben der Kantone allerdings stark eingeschränkt (Wälti, 2001, S. 79).

Der Einfluss der Kantone im Vollzugsföderalismus beschränkt sich nicht nur auf die Gestaltung der Umsetzung. Gesetze der Bundesebene werden oft derart allgemein formuliert, dass die Kantone sie mittels eigenständiger Ausführungsgesetzgebungen an ihre lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse anpassen können. Sie sind demnach nicht nur Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen (Rieder et al., 2014, S. 568; Sager und Rüfli, 2005, S. 105f.), was zu einer Ergänzung des Policy Cycle (siehe Kapitel 5) um eine zweite Phase der Politikformulierung und -entscheidungsfindung führt (siehe Abbildung 1).

Die sozioökonomische und administrative Vielfalt der Kantone führt zu einer starken Varietät der föderativen Politikprogramme, was vom Bundesgesetzgeber allerdings durchaus so vorgesehen ist (Sager, 2003, S. 310; Wälti, 2001, S. 81ff.). Die Kantone fungieren gewissermassen als Labors, in denen unterschiedliche Lösungsansätze für die gleichen Problemstellungen entwickelt werden (Sager und Mavrot, 2015, S. 178; Vatter, 2002, S. 20). Besonders erfolgreiche Modelle breiten sich oft auch auf andere Kantone aus, indem sie als Musterlösungen anerkannt werden (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 530). Diverse Studien zeigen jedoch, dass diesem Prozess des gegenseitigen Lernens und der Vereinheitlichung Grenzen gesetzt sind, wenn die neuen Modelle beispielsweise kantonalen Traditionen zuwiderlaufen oder die Ressourcen der Kantone übersteigen (Balthasar, 2003; Sager, 2003).

Der Vollzugsföderalismus wird aus politikwissenschaftlicher Perspektive unterschiedlich bewertet. Die wesentlichen Vorteile wurden bereits angesprochen: Durch die kantonspezifische Adaption nationaler Politikmassnahmen kann deren Effektivität und damit auch Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht werden (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 538). Die

Abbildung 1: Mit Subzyklus ergänzter Policy Cycle.



dezentralisierte Ausführungsgesetzgebung sowie Implementation wirken ausserdem als innovationsfördernde Mechanismen. Der verhältnismässig kleine Bundesstaat ist schliesslich auf die Delegation der Arbeitslast angewiesen, die sich durch den Vollzugsföderalismus ergibt (Sager und Mavrot, 2015, S. 177).

Als Schwierigkeit des Vollzugsföderalismus wird hingegen betont, dass mit der Heterogenität der Kantone auch eine grosse Vielfalt an Partikularinteressen in den Formierungs- und Umsetzungsprozess hinein-

spielt (Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 542). Es wird dadurch schwierig einzuschätzen, ob und wie eine Politik auf Kantonsebene umgesetzt wird. Zwar übt der Bund formell eine Aufsichtsfunktion über die Kantone aus; davon wird faktisch aber nur selten Gebrauch gemacht, da die nationale Ebene im föderalistischen System auf die langfristige Kooperationsbereitschaft ihrer gliedstaatlichen Partner angewiesen ist. Konsensuale Strategien werden daher gegenüber Interventionen bevorzugt (Vatter, 2014a, S. 451). Entscheidend sind somit die jeweiligen Konfliktkonstellationen auf und zwischen den staatlichen Ebenen: Ein vollständiger und effektiver Vollzug ist nur bei genereller Einigkeit garantiert, ansonsten können Einbussen oder Lücken entstehen (Linder, 2012, S. 198 ff.; Kissling-Näf und Wälti, 2006, S. 542). Dies wiederum erscheint im Hinblick auf die Rechte der Schweizer Bevölkerung problematisch: Die Bundesverfassung postuliert in Artikel 43a, dass Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen müssen. Ob dies im Rahmen des vorliegenden Vollzugssystems durchgehend der Fall ist, kann zumindest angezweifelt werden (Sager, 2003, S. 325).

Nichtsdestotrotz geniesst der Vollzugsföderalismus weiterhin eine hohe Akzeptanz und wird in nächster Zeit wohl kaum abgeschafft oder grundlegend reformiert werden. Um auch im bestehenden System bessere Resultate zu erzielen, ist die Einbindung der kantonalen Akteure in der nationalen Gesetzgebungsphase – genauer dem Vernetzungsverfahren – entscheidend. Durch ausführliche Konsultationen und Mitspracherechte können allfällige Widerstände bereits im Voraus ausgelotet und geschmälert werden, damit der Übergang auf die kantonale Ebene reibungslos verläuft (Vatter, 2014a, S. 453).

2.4 Akzeptanz als Wesensmerkmal öffentlicher Politik in der Schweiz

In diesem Kapitel haben wir die zentralen politischen Institutionen der Schweiz präsentiert und deren Gestaltung des politischen Prozesses diskutiert. Das politische System der Schweiz ist geprägt durch die drei institutionellen Pfeiler der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Konkordanz. Das Zusammenspiel dieses institutionellen Arrangements führt zu einer starken Gewichtung der Input-Legitimität von Politik gegenüber der Output-Legitimität sowie Problemlösungskompetenz und

hat eine politische Kultur der Konsensfindung und Kompromissbereitschaft hervorgebracht. In der heterogenen und multikulturellen Gesellschaft der Schweiz etablierte sich die Akzeptanz von öffentlicher Politik als zentrale Grundmaxime des politischen Handelns.

Mit der Akzeptanz von öffentlicher Politik ist die Frage der Legitimität öffentlichen Handelns in einer Demokratie verbunden. In seinen wegweisenden Arbeiten zur demokratischen Legitimation unterscheidet Scharpf (1999a; 1970) zwischen der Input-Legitimation und der Output-Legitimation. Scharpf (2006) argumentiert, dass die Legitimität in heutigen Demokratien fast ausschliesslich im Glauben an institutionelle Arrangements liege, die sicherstellen, dass zum einen der Regierungsprozess für die Präferenzen der Regierten empfänglich sei und zum anderen, dass die eingeführten Politiken effektive Lösungen für die Probleme der Regierten böten. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Zustimmung des Volkes, repräsentiert durch ein gewähltes Parlament (*Government by the People*). Die Input-Legitimität bezieht sich folglich auf die Herrschaft «durch» das Volk. Damit gelten politische Entscheidungen als legitim, wenn sie den Willen des Volks widerspiegeln (Scharpf, 1999a, S. 16). Die Logik der Input-Legitimität baut auf Formeln wie Partizipation, Konsens und kollektiver Identität auf, wie sie sich in der schweizerischen halbdirekten Demokratie in besonderem Masse manifestieren. Die Output-Legitimation dagegen beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*Government for the People*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effektive Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Demnach sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie das allgemeine Wohl im Gemeinwesen fördern (Scharpf, 1999a, S. 16). Die Legitimität ergibt sich aus der Lösung von kollektiven Problemen, wenn diese aus individueller Sicht nicht gelöst werden können. Entgegen der inputorientierten Legitimität, die eher eine starke kollektive Identität erfordert, ist für die outputorientierte Perspektive lediglich ein gewisser Bestand an einem gemeinsamen Interesse nötig, der ein kollektives Handeln rechtfertigt (Scharpf, 1999a, S. 20f.).

Auch wenn diese beiden Dimensionen komplementär verwendet werden, sind sie analytisch zu unterscheiden. Jedoch liegt beiden die normative Prämisse zugrunde, dass eine legitime Regierung dem «Gemeinwohl» der Regierten dienlich sein muss. Beide Dimensionen interagieren mitei-

inander, wobei eine hohe Leistung auf der einen Seite nicht die Defizite auf der anderen Seite ersetzen kann (Scharpf, 2006, S. 4). Jedoch wird der demokratische Prozess der Selbstbestimmung zu einem «leeren Ritual» ohne die Erbringung von Leistungen für die Regierten, also der Output-Legitimität (Scharpf, 1999a, S. 16 ff.). Damit stellt sich für die schweizerische Demokratie eine besondere Herausforderung: Demokratische Legitimation von öffentlicher Politik lässt sich nicht allein durch Mitsprache und Partizipation herstellen (Input-Legitimation), sondern bedarf auch einer überzeugenden Lösung im Dienste der Gesamtgesellschaft (Output-Legitimation) (Scharpf, 1999a; 1970).

Für den Akzeptanzbegriff haben die beiden Legitimationsdimensionen konzeptionelle Konsequenzen. Während bei einem Urnengang die Akzeptanz relativ eindeutig anhand des Abstimmungsergebnisses gemessen werden kann, ist die Akzeptanzfrage im Vollzug diffuser. Als Unterscheidung der beiden Begriffsverständnisse bietet sich ein Rückgriff auf zwei unterschiedliche Akzeptanzkonzepte an.

Für die Messung der Akzeptanz in Abstimmungen kann das Begriffsverständnis der soziologischen Akzeptanzforschung beigezogen werden, das sich an die Herrschaftsdefinition von Max Weber anlehnt: «Akzeptanz ist die Chance, für bestimmte Meinungen, Massnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Verständnis rechnen zu können» (Lucke, 1995, S. 104). Der Akzeptanzgrad kann sich demgemäss über den Erfolg einer Vorlage im Sinne einer Annahme oder einer Ablehnung durch die Mehrheit oder aber über die prozentuale Zustimmung der Stimmbewölkerung als differenzierteres Mass ausdrücken.

Der Akzeptanzgrad einer Massnahme im Vollzug dagegen lässt sich nicht mehr auf einfache Mehrheitsverhältnisse reduzieren. Schenk (2000) weist hier auf die zentrale Bedeutung der Sozialverträglichkeit als einem objektiven, nicht manipulierbaren Wert, der sich von der individuellen Einstellung, die subjektiv und damit manipulierbar bleibt, abhebt. Für die Analyse der Akzeptanz in der Umsetzung wird deshalb auf eine gekoppelte Definition zurückgegriffen, die mit Schenk (2000) als «Akzeptabilität» bezeichnet werden kann: «Akzeptanz ist die Eigenschaft einer Innovation, bei ihrer Einführung positive Reaktionen bei Betroffenen zu erreichen. Sozialverträglichkeit ist die Eigenschaft einer Innovation, sich funktional in eine bestehende Sozialstruktur einpflanzen zu lassen (evo-

lutionärer Wandel)» (Stoll, 1999, S. 29). Bei der Akzeptabilität handelt es sich nun um die «objektive Bewertung der (gesellschaftlichen) Akzeptierbarkeit» (Schenk, 2000). Die Analyse der Akzeptanz im Vollzug zielt in diesem Sinne auf die Einschätzung der Akzeptabilität von politischen Massnahmen und Programmen.

Das zentrale Wesensmerkmal öffentlicher Politik in der Schweiz ist somit, dass sie breit abgestützt ist. Damit verbunden sind jedoch eine Vielzahl von Vetopunkten sowohl in der Genesephase durch das ausgeprägte vorparlamentarische Verfahren wie auch im Vollzug durch die ausgeprägte Autonomie der Kantone in der Umsetzung von Bundespolitik. Die Prämissen der demokratischen Akzeptanz führt dazu, dass nicht in erster Linie die sachlichen, sondern vielmehr die politischen Aspekte die öffentliche Politik in der Schweiz prägen. Die öffentliche Politik ist deshalb nicht primär evidenzbasiert, sondern bildet den politischen Kompromiss ab (Rissi und Sager, 2013; Sager und Rissi, 2011). Ebenfalls ist die Bedeutung von Experten und der zuständigen Fachverwaltung weniger ausgeprägt als in anderen Ländern mit weniger Machtbeschränkung der Exekutive. Auch wenn der Einbezug möglichst vieler Interessen im den Gesetzgebungsprozess diesen in die Länge zieht und dem politischen System Trägheit verleiht, gelingt es der Schweizer Politik, für wichtige Probleme Lösungen zu entwickeln und diese dank einer erhöhten Akzeptanz rasch und effektiv zu implementieren.

Schweizer Beispiel

Die Akzeptanz von verkehrspolitischen Massnahmen an der Urne und im Vollzug

Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Bühmann, Marc und Maibach, Markus (2000). *Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug. Bericht D12 des Nationalen Forschungsprogramms 41 «Verkehr und Umwelt»*. Bern: EDMZ.

Vatter et al. (2000) untersuchen die wichtigsten Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik in der Schweiz bis ins Jahr 1999. Das Schergewicht liegt dabei in der Analyse der spezifischen Gründe für die Akzeptanz verkehrspolitischer Massnahmen durch die Stimmbürgerschaft, einerseits und im politischen Vollzug andererseits.

Die Untersuchung der Erfolgs- und Akzeptanzfaktoren bei den verkehrspolitischen Urnengängen auf der Basis von 27 eidgenössischen und 102 kantonalen Abstimmungen zeigt, dass die Behörden mit ihren verkehrspolitischen Vorlagen bei der Stimmbürgerschaft im Vergleich zu anderen Politikfeldern ausserordentlich erfolgreich waren. Während im langjährigen Schnitt den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament in 71 Prozent der Urnengänge Folge geleistet wurde, lag die Erfolgsrate der behördlichen Verkehrspolitik bei 93 Prozent. Zwischen 1977 und 1998 folgte der Souverän lediglich bei zwei von 27 Vorlagen nicht den Vorschlägen von Bundesrat und Parlament (Koordinierte Verkehrspolitik, Alpeninitiative). Überdurchschnittliche Erfolgsquoten fanden sich auch in den Kantonen. Die Stossrichtung einer vom Stimmvolk getragenen nachhaltigen Verkehrspolitik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Ja zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrsangebotes, sofern finanziell tragbar, regional ausgewogen und europapolitisch notwendig; nein – mit Ausnahme des Schwerverkehrs – zur Begrenzung des Individualverkehrs auf der Strasse.

Für die Akzeptanz der offiziellen Verkehrspolitik bei der Stimmbürgerschaft war dabei der Verlauf des vorhergehenden Entscheidungsprozesses von herausragender Bedeutung. Sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen Verkehrsabstimmungen erwies sich das Ausmass der Unterstützung durch die politische Elite als eigentliche Schlüsselgrösse für die Erklärung des Behörden Erfolgs bei Verkehrsabstimmungen. So lassen sich allein mit dem Unterstützungsggrad drei Viertel der Varianz der nationalen Abstimmungsergebnisse im statistischen Sinn erklären. Als besonders erfolgreich haben sich die Koalitionen der bürgerlichen Bundesratsparteien (CVP, FDP, SVP) herausgestellt. Umgekehrt zählte das rot-grüne Lager im Alleingang regelmässig zu den Verlierern an der Urne. Für die Akzeptanz einer Verkehrsvorlage war auch die geschickte Kombination der Haupt- und Nebenziele wichtig. Auffallend hohen Erfolg hatten auf der Pro-Seite die Themen «Finanzen» und «Europa». Erfolgreichstes Argument der Gegner einer Vorlage war die Furcht vor der Einschränkung der individuellen Mobilität. Seit Beginn der 1990er-Jahre steigerten insbesondere die Themen «Umwelt», «Nachhaltigkeit» und «Europa» die Erfolgschancen von verkehrspolitischen Vorlagen, wenn sie mit anderen Hauptzielen kombiniert wurden. Die unterschiedliche Akzeptanz von Verkehrsvorlagen in den Kantonen lässt sich auf zwei Haupt- und zwei Nebenkonfliktlinien zurückführen. Die beiden wichtigsten Spannungslinien bildeten die negative Betroffenheit durch die Verkehrsbelastung und die Sprachgruppenzugehörigkeit. Die

Sprachkonfliktlinie ist dabei aber nur teilweise Ausdruck der unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen der verschiedenen Sprachgruppen. Sie lässt sich zu einem beträchtlichen Teil auf andere Spannungslinien (Steuern, Europa, Umweltschutz, individuelle Freiheit, geografische Betroffenheit) zurückführen. Die untergeordneten Gräben «Wichtigkeit des Umweltschutzes» und «Stadtland» unterteilen die Kantone noch feiner.

Ein zweiter Teil der Untersuchung setzte sich mit dem Vollzug ausgewählter verkehrspolitischer Massnahmen auseinander. In einer Evaluationsynthese wurde die bestehende Vollzugsforschung im Bereich der raum- und verkehrswirksamen Politiken systematisch aufgearbeitet (siehe auch Sager, 2007a; 2005a). Die Auswertung von 62 Evaluationsstudien liefert zahlreiche Hinweise, dass eine erfolgreiche Umsetzung öffentlicher Politiken idealerweise auf einer mittleren oder oberen föderalen Stufe stattfinden sollte. Gerade Verkehrsinfrastrukturprojekte erfordern eine minimale Projektgrösse, um überhaupt realisiert werden zu können. Als ein konstanter Erfolgsfaktor für die Umsetzung raumwirksamer Politiken hat sich die Verwaltungsstruktur herausgestellt. Eine verkehrspolitisch erfolgreiche öffentliche Verwaltung ist professionalisiert, operativ möglichst unabhängig, zentral organisiert und auf regionaler Stufe tätig. Einen weiteren Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit raumrelevanter Politiken stellt das *Policy Design* dar. Dabei haben sich zwei Instrumente als besonders erfolgreich erwiesen. Zum einen sind Verfahrenswechsel wie die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder die Änderung von Submissionsverfahren äusserst wirksam. Zum anderen zeigen vor allem auch negative Infrastruktur-anreize eine hohe Wirksamkeit, wie die verschiedenen Projekte von innerstädtischen Verkehrsberuhigungsmassnahmen illustrieren. Während für die Erreichung möglichst frist- und zielgruppengerechter Vollzugsergebnisse den Kompromissfindungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren in der Planungs- und Umsetzungsphase besondere Beachtung geschenkt werden muss, spielt für die langfristig angestrebten Wirkungen die Mittelwahl, also die inhaltliche Ausgestaltung der raumrelevanten Verkehrs-massnahmen eine wichtige Rolle. Der Weg zu einem erfolgreichen Vollzug raumwirksamer Verkehrspolitik muss damit sowohl dem Kriterium des Konsenses in Planung und Vollzug als auch jenem des adäquaten Policy Design gerecht werden.

Die Zusammenführung der empirischen Ergebnisse aus den einzelnen Untersuchungs-teilen macht insbesondere die im Zeitverlauf abnehmende Bedeutung der politischen Akteurskonflikte deutlich. Während sowohl für den kurzfristigen Erfolg an der Urne als auch für die mittelfristige Akzeptanz im Vollzug die Kon-

fikt- und Konsenskonstellationen der Akteure eine herausragende Rolle einnehmen, verlieren prozessuale Aspekte – nicht zuletzt aufgrund der ihnen innewohnenden Dynamik und Instabilität – mit fortlaufender Zeitdauer ihren dominanten Einfluss. Gleichzeitig gewinnen im Zeitverlauf andere Faktoren an Bedeutung. So erhalten vor allem Merkmale der institutionellen Organisation (Polity-Faktoren) wie die Art und Weise der Vollzugsorganisation und die Ausgestaltung der Behördenarrangements für die mittelfristige Effektivität (*Outcomes*) besondere Relevanz. Für die längerfristige Wirksamkeit (*Impacts*) von verkehrspolitischen Massnahmen in der Umsetzung spielt schliesslich das Policy Design, also die angemessene Instrumentenkombination, eine wichtige Rolle. Tabelle 3 fasst die empirischen Ergebnisse in vereinfachter Form kurz zusammen.

Die Zusammenführung der Ergebnisse weist auf grundsätzliche Probleme für eine nachhaltige Verkehrspolitik in der schweizerischen Demokratie hin. So ist einerseits das verkehrspolitische Problembewusstsein in der Bevölkerung relativ hoch, andererseits wird die Konkretisierung von wirksamen Massnahmen aber nur zum Teil befürwortet. Damit zeigt sich ein erstes Dilemma zwischen niedriger Akzeptanz und hoher Wirksamkeit einer nachhaltigen Verkehrspolitik: Negative Infrastrukturmassnahmen, die eine Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zur Folge haben, stossen in der Bevölkerung im Gegensatz zum Ausbau des privaten (und öffentlichen) Verkehrs auf eine breite Ablehnung, erweisen sich aber längerfristig als besonders effektiv zur Erreichung

Tabelle 3: Die empirische Relevanz der drei Politikdimensionen für den Erfolg je nach Fristigkeit.

| Relevanz für Erfolg/ Akzeptanz nach Zeithorizont | Politics-Faktoren (Konflikte und Prozesse) | Policy-Faktoren (Inhalte und Instrumente) | Polity-Faktoren (Organisation und Strukturen) |
|--|--|---|---|
| Kurzfristig (Volksabstimmung) | XXX | XX(X) | X |
| Mittelfristig (Vollzugoutputs) | XX(X) | X | XX |
| Mittel- bis langfristig (Outcomes) | XX | XX(X) | XXX |
| Langfristig (Impacts) | X | XXX | XX |

Quelle: angepasst an Vatter et al. (2000, S. 223). Legende: XXX: sehr wichtig für Erfolg/Akzeptanz, XX: wichtig für Erfolg/Akzeptanz, X: weniger wichtig für Erfolg/Akzeptanz.

einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Ein zweites Problem stellt sich aufgrund der ausgeprägten Präferenzen der Stimmbürgerschaft für föderalistische, kleinräumige und regionalspezifische Lösungen einerseits, der hohen Effektivität von grösseren Gebietseinheiten für einen optimalen Vollzug von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen andererseits. Die Stimmbürgerschaft befürwortet primär eine induktive, projektorientierte und pragmatische Behandlung von Verkehrsproblemen. Die kleinräumige, föderalistische und milizmässige Problembearbeitung führt aber in der Regel nicht zu einer effektiven und zielkonformen Umsetzung von raum- und verkehrswirksamen Massnahmen. Vielmehr verlangen solche Interventionen ein Minimum an flächenübergreifender Koordination, notwendiger Projektgrösse und fachlicher Professionalität, was in den meisten Fällen zumindest eine Zusammenarbeit über die Kantons Grenzen hinaus und ein Mindestmass an Bundeskompetenzen erfordert.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass zumindest längerfristig die Notwendigkeit grundsätzlicher Strukturreformen nicht aus den Augen verloren werden sollte. Damit ist allerdings weniger die Abkehr von der direktdemokratischen Konkordanz- und die Hinwendung zur repräsentativen Mehrheitsdemokratie nach angelsächsischem Muster gemeint, da auch das letztgenannte Regierungssystem grundsätzliche Strukturdefizite bei der Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Entwicklung aufweist. Vielmehr sind institutionelle Anreize zur Stärkung der längerfristigen Interessen zukünftiger Generationen in den politischen Entscheidungsprozess einzubauen.

3 Was ist eine öffentliche Politik? Definitionen von Public Policy und politischer Steuerung

Die englische Bezeichnung für öffentliche Politik – Public Policy – deutet darauf hin, welcher der drei Dimensionen von Politik (Policy, Polity, Politics) der Begriff entspricht: Die analytische Politikategorie Policy bezeichnet Ziele und Inhalte politischer Programme. Der Begriff Policy dient auch der Beschreibung einer Sachpolitik. Die Policy versucht Probleme zu lösen, Lösungen zu gestalten und Aufgaben zu erfüllen, wobei ihr eine Wert- und Zielorientierung innewohnt (Schubert und Bandelow, 2003, S. 4ff.; siehe auch Weber, 1972). Beispiele für Policies sind Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Massnahmen: zusammenfassend also alle politischen Entscheidungen und die daraus resultierenden Programme, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Bürgerinnen und Bürger haben. Bestimmung einer Policy sollte also sein, das Verhalten der Adressaten dahingehend zu verändern, dass die politisch definierten Ziele erreicht werden. Demgegenüber beschreibt die Dimension Polity die organisatorische und institutionelle Form von Politik, die sich demzufolge durch Normen, Institutionen und Verfassungsgrundlagen ausdrückt und durch Organisation, Verfahrensregeln und Ordnungszipien gekennzeichnet ist. Die dritte Dimension von Politik, Politics, weist Prozedural-Charakter auf und umfasst die Verteilung und Durchsetzungsmöglichkeiten von Macht innerhalb des politischen Prozesses. Ihre potenziellen Erscheinungsformen sind beispielsweise Interessen oder Konflikte, aber auch Konsensbildung (Blum und Schubert, 2011, S. 10). Die semantische Dreiteilung der Politik hat theoretischen Charakter: In der Realität sind die drei Dimensionen eng miteinander verwoben, miteinander nicht klar voneinander zu trennen und es «durchdringen sich