

3. Intermediäre Macht der Verbände in der Schweiz

Urs Bieri und Cloé Jans

Intermediäre Akteure und darunter insbesondere die Verbände nehmen eine zentrale Rolle im politischen System der Schweiz ein (3.1). Die Symbiose zwischen Verbänden und Politik lässt sich historisch ableiten und prägt das System der Schweiz bis heute in seinen Grundstrukturen (3.2). Dabei kommen intermediären Akteuren unterschiedliche Funktionen zu (3.3). Der Einfluss verschiedener Akteure ist dabei zuweilen ungleich und verändert sich über die Zeit (3.4). Trends wie die politische Polarisierung, der aufkommende Populismus oder auch die Digitalisierung verändern die Einflussmöglichkeiten intermediärer Akteure (3.5), wobei sich auch neue Handlungsfelder eröffnen (3.6).

3.1 Breites Feld der intermediären Akteure

In der Schweiz spielen intermediäre Akteure eine entscheidende Rolle in der politischen Landschaft. Diese Interessensgruppen, darunter Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Bauernverbände, Umweltschutzorganisationen und viele andere, fungieren als wichtige Vermittler zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Ihre Aufgaben reichen von der Interessenvertretung und Politikgestaltung (policy) bis hin zur Lobbyarbeit und aktiven Beteiligung am politischen Prozess (politics). Auch politische Parteien sind intermediäre Akteure, da sie verschiedene Interessen und Ideologien bündeln und im Auftrag ihrer Mitglieder und Wähler:innen im politischen System repräsentieren. Indem sie ihre Mitglieder als Kandidat:innen für politische Ämter aufstellen, sind Parteien zentral für die Rekrutierung des politischen Personals in der Legislative und Exekutive. Damit sind Parteien via Parlament und Regierungen mindestens indirekt auch an der politischen Entscheidungsfindung und -umsetzung beteiligt. Im Gegensatz zu Parteien sind gerade Verbände weniger direkt in den politischen Prozess eingebunden. Sie stellen direkt weder Mitglieder der Legislative noch der Exekutive, sondern bringen sich von aussen via einer Vielzahl an Instrumenten punktuell in den politischen Prozess ein.

Das folgende Kapitel setzt sich primär mit Verbänden auseinander, da sie historisch sowie durch ihre starke Mitglieder- und Organisationsstruktur eine effektive Interessensvertretung und massgebliche Mitgestaltung der politischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz betreiben.

3.2 Entstehen und Macht der Verbände in der Schweiz

Um die Stärke der Verbände in der Schweiz zu verstehen, lohnt sich ein Blick zurück zur Gründungszeit der modernen Schweiz im Jahr 1848. Linder (2021) betont in seinem Rückblick auf die Gründerzeit der modernen Schweiz, dass die damaligen Industriellen und Händler durch die starke Industrialisierung der Schweiz schnell an Effizienzgrenzen stiessen. Handelshemmnisse und Zölle zwischen den Kantonen, fehlende Vereinheitlichung von Massen und Gewichten und eine ebenso fehlende nationale Währung behinderte den kantonsübergreifenden Handel im Binnenmarkt Schweiz. Vor diesem Hintergrund, und um diesen Umständen Gegensteuer zu geben, organisierten sich Wirtschaftsverbände schon im 19. Jahrhundert schweizweit und brachten sich damit gegenüber dem jungen modernen Bundesstaat in eine Position der Macht.

Immer mehr etablierten sich in dieser Zeit Wirtschaftsverbände als Sprachrohr der Wirtschaft und Dialogpartner gegenüber der Politik. Noch heute zentrale Wirtschaftsverbände wie die Economiesuisse (damals "Vorort", gegründet 1869) oder der Gewerbeverband (gegründet 1879) entstanden in diesen Gründungsjahren. Als Reaktion auf die Wirtschaftsverbände organisierte sich rasch auch die Arbeitnehmerschaft, wodurch der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB, gegründet 1880) entstand. Damit war die noch heute zentrale Sozialpartnerschaft geboren, die bald institutionalisiert in das politische System eingebunden war: Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und die daraus resultierende Sozialpartnerschaft haben seit 1947 nämlich gemäss Gesetz ein Anhörungsrecht in allen Fragen der Wirtschaftspolitik und spielen eine wichtige Rolle im Vollzug, im Bildungssystem, aber auch im Arbeitsfrieden. Daraus entwickelt sich das noch heute stark spürbare subsidiäre Verständnis von Staat und Politik in der Wirtschaftspolitik: Die Schweizer Politik wird in Wirtschaftsfragen meist erst dann tätig, wenn die Verbände keine Selbstregulierung finden (Knoepfel et al., 2017; Linder, 2021). Neben den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften, die zusammen die Sozialpartnerschaft bilden, gibt es zahlreiche weitere Beispiele für einflussreiche Verbände, die jeweils die konkreten

Interessen ihrer Mitglieder einbringen. Dazu gehören etwa Branchen- und Berufsverbände (z.B. FMH, Bauernverband, Swissmem), Umweltverbände (z.B. Pro Natura, WWF Schweiz) oder auch Verbände im Bereich Freizeit und Kultur (ProCinema, Bühnenverband).

Die Symbiose zwischen Verbänden und Politik prägte das politische System der Schweiz auch strukturell: Das politische System wird als semi-korporatistisch oder konsensdemokratisch bezeichnet. Gemäss Kriesi (1980, zitiert nach Sciarini et al., 2015, S. 4 ff.) zeigt sich das unter anderem auch durch die grosse Überschneidung zwischen intermediären Akteuren und den Behörden (z.B. Expert:innenkommissionen) einerseits und zwischen intermediären Akteuren und politischen Parteien (z.B. Milizpolitiker:innen, die zudem Verbandsmandate haben) andererseits. Von traditionell korporatistischen Ländern, wie sie in Skandinavien zum Beispiel häufig zu finden sind, grenzt sich die Schweiz insbesondere durch ein hohes Ausmass an föderalistischer Dezentralisierung und durch die direktdemokratische Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheiden ab.

3.3 Funktion und Einflussnahme im politischen System

Wie oben erläutert, erfüllen Verbände auch heute in der Schweizer Politik eine zentrale Funktion (Linder, 2012, S.126). In erster Linie agieren Verbände dabei als Vertreter der Interessen ihrer Mitglieder gegenüber der Politik und Öffentlichkeit. In der Summe ihrer verschiedenen Rollen sind sie die einzigen Organisationen in der Schweiz, die sowohl bei der *Entstehung* wie auch danach bei der *Umsetzung* von Gesetzen eine zentrale Rolle spielen, was ihnen eine strukturelle und nachhaltige politische Macht sichert.

Insbesondere stehen die Verbände dem Parlament schon in frühen Phasen der legislativen Arbeit (Vernehmlassungsverfahren, Konsultationen) als Dialogpartner zur Verfügung und minimieren durch ihre Anhörung das Risiko eines Scheiterns von Gesetzesvorhaben in einer späten Phase des politischen Prozesses mittels Referendum.

Verbänden kommen aber auch wichtige Aufgaben zu, nachdem ein Gesetz erarbeitet und beschlossen ist. Beispielsweise, indem sie bei einer Umsetzung als Brücke zu ihren Mitgliedern fungieren und Feedback von der Basis zurück in den politischen Prozess tragen. Zudem nutzen Verbände konkrete Kontrollinstrumente (z.B. betreffend Arbeitsbedingungen), strukturieren den Arbeitsmarkt mittels verhandelter Gesamtarbeitsverträge (GAV) oder leisten zentrale Beiträge in der Berufsbildung.

Dazwischen nehmen sie wesentlichen Einfluss auf Abstimmungen, entweder durch das Ergreifen von Referenden, oder aber auch durch das Finanzieren von Abstimmungskampagnen bei Behördenvorlagen. In der Realität lässt sich regelmässig beobachten, dass Abstimmungskämpfe, beispielsweise zur Unternehmenssteuer, mit gewichtigen Ressourcen aus der Wirtschaft und mit grossem Kampagnenwissen seitens der Wirtschaftsverbände geführt werden. Behördenvorlagen haben es nicht zuletzt dann schwer, wenn kein finanz- und ressourcenstarker Verband genügend eigene Interessen daran hat, den Abstimmungskampf für eine Behördenvorlage zu finanzieren (z.B. Abstimmung über die Autobahnvignette).

In dieser strukturellen Funktion unterscheiden sich Verbände stark von klassischen Lobbyingorganisationen (z.B. Lobbying für den Kauf von Rüstungsgütern) und -aktivitäten, die ausschliesslich auf den legislativen Prozess zielen und entsprechend weder davor noch danach eine Rolle im schweizerischen politischen System spielen. Verbände sind dazu da, um Politik ganzheitlich und langfristig zu prägen. Entsprechend setzen sie sowohl in der Interessenvertretung wie auch in der Kompromissfindung ganz andere Instrumente ein und zeigen ganz andere Verhaltensweisen als punktuell operierende Lobbyingorganisationen: Wer langfristig als gewichtiger Gesprächspartner gesehen werden will, verhält sich meistens so, dass eine Zusammenarbeit auch mit der politischen Gegenseite immer wieder möglich ist. Das heisst, man sucht den Kompromiss aktiv, pflegt Beziehungen über das eigene Lager hinaus und versucht, Vertrauensbeziehungen zu etablieren, statt gezielt mit Druck (auch öffentlichem Druck) zu arbeiten. Das geschieht beispielsweise über wiederkehrende Anlässe im Rahmen der politischen Sessionen, über institutionalisierte runde Tische oder Interessensgemeinschaften. Da sich – je nach Abstimmungsvorlage und Thema – Allianzen und Partnerschaften immer wieder ändern, entstehen vielseitige Berührungspunkte für unterschiedliche politische Akteure. Ganz im Sinne der Schweizerischen Konkordanz befördert dies den Gesetzgebungsprozess mit Kompromisscharakter.

3.4 Ungleichheit der Interessenvertretung und Machtverschiebungen

Gemäss Knoepfel und Kolleg:innen (2017) führt die Prägung der Politik durch starke (Wirtschafts-)Verbände zu einem – gerade in Wirtschaftsfragen – eher schwachen Staat, der in der Folge dann auch auf deren Mitarbeit angewiesen ist. Nicht alle Interessen und Themenfelder verfügen dabei

über eine so schlagkräftige politische Vertretung wie dies z.B. im Bereich der Sozialpartner:innen der Fall ist. Es entsteht eine spürbare Ungleichheit in der Interessensvertretung zwischen sogenannten *haves* (z.B. Wirtschaftsverbände) und *have-nots* (z.B. NGOs). Dieser Umstand wird so auch in der Bevölkerung wahrgenommen. Dabei haben die Schweizer:innen über die Zeit eine relativ dezidierte Vorstellung darüber entwickelt, welche Interessenvertretung als adäquat empfunden und welche nicht toleriert wird. Der Lobbyingsurvey 2022 (Maring et al., 2023) hält dazu konkret fest, dass die Schweizer Bevölkerung zwischen guter (zivilgesellschaftlicher) und schlechter (wirtschaftlicher) Einflussnahme unterscheidet. Bei Ersterem sehen die Befragten wesentlich mehr Legitimität als bei Zweiterem. Weitere Kritikpunkte an der starken Rolle der Verbände im politischen System in der Schweiz sind mangelnde Transparenz (Entscheidungen hinter verschlossenen Türen), Klientelismus (u.a. Doppelrollen von Parlamentarier:innen) oder generell Legitimitätsprobleme (Verbände haben viel Macht, aber werden nicht demokratisch gewählt).

Die historisch geprägte Machtfülle von grossen Verbänden in der Schweiz hat sich in jüngerer Vergangenheit stark verändert. Die Gründe dafür finden sich unter anderem in verstärkten Umverteilungsdiskussionen (insb. mit Bezug auf die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems und der Sozialversicherungen) und einer wesentlich zugenommene Medialisierung der Politik seit den 70er Jahren (Sciarini et al., 2015, S. 23 ff). Sciarini und Kolleg:innen (2015) gehen zudem davon aus, dass die Wirkungsmöglichkeiten von Verbänden in der parlamentarischen Phase eines Gesetzgebungsprozesses heute mindestens ebenso wichtig sind wie in der vorparlamentarischen Phase. Gleichzeitig hat die Exekutive an Wirkungsmacht gewonnen, dies im Rahmen der starken Vernetzung mit dem Europäischen Wirtschaftsraum und in ihrer Rolle als Verhandlungs- und Ansprechpartnerin gegen aussen. Beide Entwicklungen schmälern den Einfluss grosser Verbände im Vergleich zu früher.

3.5 Polarisierung, Populismus und Digitalisierung

Neben diesen strukturellen und thematischen Veränderungen beobachten wir weitere zentrale Einflussfaktoren auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Verbände in der Schweiz. Im Rahmen der zunehmenden politischen *Polarisierung* haben sich die Polparteien spürbar vergrössert, allen voran der bis in die 90er Jahre in der Schweiz eher schwach entwickelte rechtskonservati-

ve Pol. Daraus entstand ein wesentlich von Dissens und Unversöhnlichkeit geprägter politischer Diskurs. Aufgrund des grossen Nachrichtenwerts von Konflikten traf diese neue Form der Auseinandersetzung massenmedial auf spürbare Resonanz, was den Kompromissgedanken im schweizerischen politischen System immer wieder herausfordert. Einzelne, bis heute nicht aufgelöste Blockaden in grossen politischen Themen sind die Folge davon.

Populismus als Weltbild und Kommunikationsstil prägt die politische Kultur der Schweiz zunehmend. Im Vordergrund steht dabei eine zunehmende Anti-Establishment-Rhetorik ("wir" gegen "die anderen"), wobei insbesondere suggeriert wird, dass die Schweiz in eine am Eigennutzen orientierte politische Elite und das "ehrliche" Volk aufgespalten ist. Populismus ist dabei auch als eine Art Gegenentwurf zu Pluralismus zu verstehen, der als Prinzip die Vielfalt politischer Meinungen und die Notwendigkeit einer breit abgestützten Entscheidungsfindung in den Vordergrund stellt. In einem populistischen Weltbild gehören Verbände eindeutig auch zur angeblich "korrupten" politischen Elite. Statt auf Verhandlungslösungen zu setzen, wird versucht, Entscheidungen mittels der Instrumente der direkten Demokratie (wie Referenden und Initiativen) an intermediären Akteuren vorbei direkt vom Stimmvolk fällen zu lassen.

Digitalisierung in der Schweizer Politik öffnet nicht nur neue Diskurskanäle und Partizipationschancen für Stimmberechtigte, sondern verändert auch die Kommunikation von Medien und Intermediären selbst (Bieri et al., 2022). Traditionelle Printmedien oder lineare Medien wie Zeitungen oder Fernsehen haben an Auflage und damit an Publikum verloren, während Online-Medien und soziale Netzwerke an Bedeutung gewonnen haben. In Kombination mit der aktuell weitgehenden Individualisierung unserer Gesellschaft verändert dies den Prozess der Meinungsbildung in der Bevölkerung und wirkt sich auf die Arbeitsweise von intermediären Akteuren aus. Durch die neuen Instrumente ist es beispielsweise insbesondere für kleinere Akteure und Organisationen deutlich einfacher, Sichtbarkeit für ihre Anliegen zu erhalten. Damit erscheinen ein hoher Organisationsgrad oder grosse, schlagkräftige Verbände zumindest hinsichtlich der öffentlichen Kommunikation weniger notwendig, um zu einem entscheidenden Akteur im politischen Prozess zu werden. Über eine Plattform wie "We-Collect" etwa schaffen es auch bisher kaum in Erscheinung getretene Einzelakteure, innert kurzer Zeit die nötigen Unterschriften für ein Referendum zusammenzutragen. Während dies sowohl eine Chance für eine Demokratisierung der Einflussnahme wie auch für das Handeln der Verbände (Stichwort Kommunikation, Mobilisierung, Koordination) darstellt,

wird es für eine auf Konkordanz ausgerichtete Politik so auch schwieriger, alle relevanten Stimmen hin zu einem tragfähigen Kompromiss zu moderieren. Politische Entscheidungsfindung wird damit unberechenbarer.

3.6 Wandel eröffnet neue Handlungsperspektiven

Verbänden kommt als intermediäre Akteure im politischen System der Schweiz eine zentrale Rolle bei der Vertretung und Bündelung von Interessen, bei der Entscheidungsfindung wie auch bei der Umsetzung beschlossener Vorhaben zu. Ihr Engagement und ihre Interessenvertretung spiegeln den Kern einer vielfältigen und pluralistischen politischen Landschaft wider, in der das Zusammenspiel diverser Akteure auf allen drei föderalen Ebenen eine wichtige Grundlage für politische Entscheidungsprozesse bildet. Diese bisher zentrale Form der Politikgestaltung in der Schweiz kommt aber zunehmend unter Druck. Diese Schwächung des schweizerischen Korporatismus ist dabei nicht in erster Linie eine Schwächung der etablierten und starken Akteure (sogenannte "haves") zu Gunsten neuer Kräfte (sogenannte "have nots"), die nun besser gehört werden. Vielmehr funktioniert das Zusammenspiel zwischen staatlichen Organen und intermediären Akteuren generell weniger gut. Die Verbandslandschaft ist fragmentierter, gegen aussen wie auch innerhalb der Organisationen, Ansprechpersonen sind weniger eindeutig und Abmachungen weniger zuverlässig als früher. Als Folge hat die Politik in Wirtschaftsfragen zentrale Dialogpartner nicht mehr zur Verfügung, die Erwartungssicherheit in der Politik sinkt, und im Gesetzgebungsprozess geht Fachkompetenz verloren.

Umso wichtiger ist es für Verbände, sich neu zu positionieren. In Zeiten, in denen der traditionell wichtige Pluralismus des Schweizerischen Systems immer mehr zu einem polarisierten Pluralismus wird, können sich Verbände neben ihrer herkömmlichen Rolle als Interessensvertreter auch als Akteure anbieten, die über politische Gräben hinauswirken. Damit dies gelingt, bedarf es jedoch einer umfassenden Professionalisierung von Verbänden. Dies erfordert zum einen eine klare und einheitliche externe Positionierung sowie die Stärkung der internen Zusammenarbeit. Dazu ist Überzeugungs- und Kulturarbeit in die eigene Branche hinein notwendig. Zum anderen ist ein Übergang hin zu einem permanenten Campaigning auf den jeweils relevanten spezifischen Themen eines Verbandes unerlässlich. Dies sollte unter Einbeziehung sämtlicher moderner Instrumente des Kampagnenmanagements erfolgen. Lobbying ist ein Element davon. Dazu

gehört auch die weitergehende Vernetzung mit verwandten Organisationen (z.B. Stark und Vernetzt, gemeinsamer Wahlkampf *economiesuisse*, Gewerbeverband und Bauernverband).

Obwohl die Arbeit von Verbänden angesichts der unberechenbarer gewordenen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung schwieriger wird, können sie sich so als wichtige Pfeiler politischer Stabilität aufstellen. Damit bleiben sie entscheidende Akteure für den Erfolg schweizerischer Politik – genau so, wie sie es in der Vergangenheit schon waren.

Literatur

- Bieri, U., Weber, E., Braun Binder, N., Salerno, S., Keller, T., & Kälin M. (2021). *Digitalisierung der Schweizer Demokratie-Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem*. vdf Hochschulverlag.
- Kriesi, H. (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Campus Verlag.
- Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., & Häusermann, S. (2017). *Handbuch der Schweizer Politik*. NZZ Libro.
- Linder, W., & Müller, S. (2012). *Schweizer Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Haupt Verlag.
- Maring, N., Bieri, U., Erpf, P., Kocher, J.P., & Bürgi, M. (2023). *Lobbying in der Schweiz: systemimmanent, erfolgreich und nicht nur beliebt*. [Abschlussbericht zum Forschungsprojekt "Lobbying Survey Switzerland 2022"], Bern, Fribourg.
- Sciarini, P., Fischer, M., & Traber, D. (2015). *Political Decision-Making in Switzerland*. Pallgrave Macmillan UK.